



**הכנסת**  
**הלשכה המשפטית**  
**תחום חקיקה ומחקר משפטי**

**הסדרים משפטיים למניעת ניגוד עניינים**

**– סקירה משווה –**

ג' בסיוון התשע"ז

28 במאי 2017

כתיבה: עו"ד דינה צדוק, עו"ד גלעד נוח

אישור: עו"ד הודיה קין, ממונה בכירה (חקיקה ומחקר משפטי)

מסמך זה הוא סקירה משפטית משווה ואינו חוות דעת משפטית

## תמצית

מסמך זה נכתב לבקשת חברת הכנסת סתיו שפיר, יו"ר הוועדה המיוחדת ליישום הנגשת המידע הממשלתי ועקרונות שקיפותו לציבור, ומובאת בו **סקירה משווה של הסדרים משפטיים למניעת ניגוד עניינים של גורמים במגזר הציבורי** במדינות האלה: בריטניה, אוסטרליה, גרמניה, צרפת, ספרד, שבדיה, יוון ודנמרק.<sup>1</sup> נוסף על כך כולל המסמך **התייחסות להסדרה של העסקת יועצים חיצוניים פרטיים** בשירות נבחרי ציבור כאשר נמצאו הסדרים כאלה.

המסמך התבקש כרקע לבחינת הסוגיה של הסדרת היחסים בין נבחרי ציבור ועובדי ציבור לבין גורמים פרטיים המצויים עימם בקשר מקצועי או ביחסי עבודה, בעיקר בכל הנוגע לאינטרסים האישיים של אותם אישים ושל המקורבים להם. יודגש, כי המסמך אינו עוסק בהסדרה הפלילית, כגון עבירות השוחד או מרמה והפרת אמונים, אלא בהסדרים אחרים שנועדו לטפל במצבים של ניגוד עניינים – מראש או בדיעבד.

### בהכנת המסמך התבקשנו להתמקד בשתי סוגיות עיקריות:

1. **הסדרי ניגוד עניינים** – מדובר בהסדרים הנחתמים עם כניסתו של אדם לתפקיד בכיר אשר מפרטים את האינטרסים האישיים שלו שעשויים להביא למצב של ניגוד עניינים עם הביצוע הראוי של תפקידו. ההסדרים משרטטים את אופן ההתמודדות עם כל ניגוד עניינים אם וכאשר יתעורר. בהקשר זה יצוין כי **במדינות שנבדקו לא נמצאה הסדרה למניעת ניגוד עניינים שכוללת הוראות מפורטות בדבר חתימה על הסדרי ניגוד עניינים, אלא צורות אחרות של הסדרה (למעט בבריטניה שבה נמצא הסדר נקודתי שעוסק בנושאי משרה ספציפיים)**. כך למשל נמצאו הסדרים בדבר איסור על השתתפות בדיונים או בהצבעות בנושאים שבהם קיים ניגוד כאמור, חובה לדווח על האינטרסים האישיים, הסדרים לפרסום הדיווחים האמורים ועוד.

2. **הסדרים להעסקת יועצים חיצוניים פרטיים** – סוגיה זו מעוררת שאלות שונות בנוגע לצורת ההעסקה של יועצים אלה וכיצד ניתן למנוע ניצול של העסקת יועצים כאמור לתועלת אישית. **ככלל, במדינות שנבדקו לא עלה בידינו למצוא הסדרה של התחום הזה, למעט בבריטניה שם נמצאו הוראות שעוסקות במינויים אישיים מטעם שרים ואשר עשויות להיות רלוונטיות**.

מן הסקירה עולים הממצאים שלהלן:

▪ **ככלל, נמצא כי יש שוני מהותי בין המדינות שנסקרו בהיבטים שונים של ההסדרה הקיימת בהן**. כך, בחלק מהמדינות ההסדרה קבועה בחקיקה, בחלקן האחר בקודי התנהגות, ואילו בשאר המדינות נעשה שימוש משולב בכמה מקורות כאמור. היקף ההסדרה משתנה אף הוא בין המדינות השונות, ובתוך כך זהות הגורמים שעליהם ההסדרה חלה. בחלק מהמדינות נמצאה הסדרה כללית, בחלקן האחר ההסדרה ייחודית וייעודית לבעלי תפקידים מסוימים, כגון חברי פרלמנט או חברי ממשלה ועוד. מעבר לכך, נמצא כי בחלק מהמדינות נקבעו גופים ייעודיים שעוסקים בפיקוח על תחום ניגודי העניינים. עוד נמצא כי קיים מגוון רחב של הוראות בדבר סוגי הסנקציות שמוטלות על מי שמפר את הכללים הרלוונטיים בנושא זה.

▪ מעבר לכך, יוער, כי לאמצעים השונים שנבחרו במדינות השונות שנסקרו יכולה להיות השפעה ומידת אפקטיביות שונה בהתאם להבדלים בתרבות הלאומית-פוליטית של המדינה הנסקרת ובהתאם גם

<sup>1</sup> מדינות אלה נסקרו לבקשת חברת הכנסת שפיר.

לשיטת המשפט הנהוגה, כמו גם כי הבדלים אלה לא תמיד באים לידי ביטוי בהסדרים עצמם (ומטבע הדברים גם לא בסקירה המשווה).

- עוד יצוין, כי בחלק מהמדינות הנסקרות התאפשר לנו להגיע למקורות רשמיים (למשל: חקיקה, הנחיות וקודי התנהגות) בעוד שבאחרות המידע במסמך מבוסס על תשובות שניתנו מהפרלמנטים, ועל כן היקף המידע המובא בכל אחת מהמדינות הוא שונה.

### בריטניה

- המדיניות הבריטית לניהול ניגודי עניינים מבוססת על קביעת סטנדרטים אתיים. הוראות ההסדרה בבריטניה אינן מעוגנות בחקיקה ראשית, אלא בקודי התנהגות. קודי ההתנהגות השונים קובעים הסדרים פרטניים לקבוצות שונות של נושאי משרה בהתאם לתפקידים שהם ממלאים (קוד לשירות הציבורי כולו, קוד התנהגות לשרים, קוד התנהגות ל"יועצים מיוחדים" וכדומה).
- הוראות ההסדרה קובעות איסור כללי על הימצאות בניגוד עניינים, מחייבות בדיווח בדבר אינטרסים מסוגים שונים, ובמקרה של שרים וחברי פרלמנט נקבעה גם פרוצדורה מיוחדת בקשר לנושאי הדיווח ולקבלת החלטות בדבר ניהול ניגוד העניינים.
- מעבר לכך, בבריטניה נמצאו **הוראות שעוסקות במינויים אישיים מטעם שרים** (הוראות בדבר "יועצים מיוחדים"). הוראות אלה מאפשרות לשרים לצרף יועצים רשמיים מטעמם שיהיו חלק מצוות המשרד. יחד עם זאת, ההוראות האמורות מאפשרות גם מעורבות של הגוף שאחראי על עובדי מדינה בבריטניה ("הנציבות"), ואף מחייבות שמינויים אלה ייעשו על בסיס העקרונות הכלליים לגיוס עובדי ציבור בבריטניה, בכפוף לשינויים שנדרשים בשל היותם מינויים פוליטיים.

### אוסטרליה

- **בעלי תפקידים שונים בממשל הפדרלי של אוסטרליה** – חברי פרלמנט, חברי הממשלה ועובדי השירות הציבורי – **כפופים להוראות שונות באשר לניגוד עניינים** בהתאם לתפקידם.
- **לחברי הפרלמנט** אסור להצביע במליאה (בהצבעות מסוימות) או להשתתף בדיונים בוועדות בנושאים שבהם יש להם אינטרס כספי ישיר וספציפי. **חברי הפרלמנט והשרים** נדרשים להגיש הצהרה על האינטרסים שלהם ושל משפחתם הקרובה שעשויים להיות מנוגדים לתפקידם הציבורי; ההצהרות יוחזקו במרשם פתוח לציבור.
- **עובדי השירות הציבורי** מחויבים לנקוט צעדים סבירים כדי למנוע כל ניגוד אינטרסים, לגלות פרטים בדבר כל אינטרס אישי מהותי הקשור לעבודתם ולא לעשות שימוש לא הולם במידע, במעמד או בסמכות כדי להשיג רווח או תועלת לעצמם או לאחרים או לגרום נזק או אבדן לאחרים. **עובדים בכירים בשירות הציבורי** מחויבים בהצהרה שנתית על האינטרסים שלהם ושל בני משפחתם הקרובה וכל רשות רשאית לדרוש זאת גם מעובדים זוטרים יותר. אם בהתאם לחובת הגילוי עולה מצב של ניגוד אינטרסים, על הצדדים לפעול לניהול ניגוד האינטרסים בהתאם לנסיבות.

### גרמניה

- **חברי הפרלמנט** (הבונדסטאג) מחויבים על פי חוק לכך שביצוע המנדט שלהם יהיה במרכז פעילותם. עליהם להצהיר על כל עיסוק שקודם לתחילת כהונתם, כמו גם על עיסוקים, פעילויות והכנסות שמתקבלות במהלך הכהונה, ושעשויים להשפיע על ביצוע המנדט. מכוח קוד התנהגות לחברי הבונדסטאג חלה חובה לדווח ליו"ר הבונדסטאג בכתב על פעילויות שנעשו לפני תחילת הכהונה וכאלה שנעשות במהלכה ודיווחים אלה מתפרסמים באתר האינטרנט של הפרלמנט.

- **עובדי השירות הציבורי** כפופים לצו בדבר מניעת שחיתות במינהל הפדרלי ולקוד ההתנהגות לעובדים למניעת שחיתות. על-פי קוד ההתנהגות **חלה חובה להפריד את העבודה באופן מוחלט מהחיים הפרטיים** ולבדוק האם האינטרסים הפרטיים עשויים להיות מנוגדים לחובות התפקיד. **עובד אשר מזהה מצב שבו עשוי להתעורר ניגוד אינטרסים מחויב לדווח על כך מיידית לממונה עליו**. מנהלים בשירות הציבורי מחויבים לנקוט פעולות יזומות כדי לנטרל את נקודות התורפה שעלולות להוביל לשחיתות.

### ספרד

- במרס 2015 התקבל בספרד **חוק חדש המסדיר את פעילותם של נושאי משרות בכירות במנהל הציבורי של ספרד**. נושאי המשרות הכפופים לחוק מחויבים להקדיש עצמם באופן בלעדי לתפקידם, לפעול בביצוע תפקידם למען האינטרס הציבורי, להימנע ממצבים של ניגוד עניינים ולהימנע מקבלת החלטות שמושפעות ממצב של ניגוד עניינים.
- נושאי המשרות הבכירות נדרשים למלא **הצהרה על פעילויותיהם הכלכליות ב"מרשם הפעילויות"** ולפרט בה את כל הפעילויות שביצעו במהלך השנתיים שקדמו לתחילת כהונתם. מרשם הפעילויות מנוהל על-ידי המשרד לניגודי עניינים, אשר לו סמכויות בקרה ופיקוח על-פי החוק. על סמך ההצהרות שהוגשו, **על המשרד לניגודי עניינים להודיע לנושא המשרה על העניינים שבהם אסור לו לעסוק** במסגרת כהונתו או מילוי תפקידו.
- נוסף על כך המשרד לניגודי עניינים נדרש להגיש לממשלה דוח חצי-שנתי על מילוי חובת ההצהרה של נושאי המשרות הבכירות ועל הפרות הוראות החוק, אם היו.

### צרפת

- ב-2013 נחקקו בצרפת שני חוקים המכונים **"חוקי השקיפות בחיים הציבוריים"** במטרה ליישם אסטרטגיה מקיפה שתתן מענה לדרישות של ממשל פתוח ודמוקרטיה מודרנית.
- בחוקי השקיפות **נקבעה לראשונה הגדרה של ניגוד עניינים** ולפיה מדובר במצב שבו אינטרס פרטי או ציבורי של אדם מנוגד לאינטרס ציבורי כך שהדבר עשוי להשפיע או להיתפס כמשפיע על ביצוע תפקידו באופן עצמאי, חסר פניות ואובייקטיבי.
- חוקי השקיפות מטילים חובה על כ-14,000 נבחרי ציבור ועובדי ציבור בכירים להגיש הצהרות על האינטרסים הפרטיים והציבוריים שלהם **לרשות הגבוהה לעניין השקיפות של החיים הציבוריים** שבין תפקידיה לבדוק את ההצהרות. ההצהרות של נבחרי הציבור מתפרסמות לציבור.

### שבדיה

- הטיפול בניגודי עניינים בשבדיה מבוסס על מכלול מקורות חקיקתיים שעוסקים בהיבטים שונים של ההסדרה. כך, כחלק ממכלול ההסדרה נקבעו בשבדיה הוראות בדבר הגדרת המונח "ניגוד עניינים" בחקיקה פרוצדוראלית-מנהלית, כמו גם הוראות בדבר דיווח ושקיפות ואף הוראות נקודתיות שעוסקות בהיבטים ספציפיים של ההסדרה, כגון: קבלת מתנות, טיסות של נושאי משרה ועוד.

### יוון

- לפי קוד עובדי הציבור שמעוגן בחוק, חל על עובד ציבור איסור להימצא בניגוד עניינים. כך, לפי הקוד עובד ציבור לא יהיה רשאי להכריע בנושא או להשתתף בפעולות בנוגע לאותו הנושא אם יש לו, או לבן או בת זוגו, או לקרוב משפחה אחר, או לאדם אחר שמהווה חבר קרוב או לחילופין אויב שלו, אינטרס משמעותי בתוצאות המקרה. הפרה של הוראה זו תחשב עילה לביטול הפעולה שבוצעה.

- בדנמרק קבועה הסדרה שעוסקת בחברי הפרלמנט בלבד. בהסדרה נקבע כי חברי הפרלמנט שאינם שרים נדרשים לרשום את האינטרסים הכלכליים שלהם ואת המקצוע האזרחי שלהם בהתאם לכללים מיוחדים שנקבעו בפרלמנט. פרטיהם של חברי פרלמנט שלא מצייתים להוראות האמורות מפורסמים באתר האינטרנט של הפרלמנט בדנמרק.

## רקע

כידוע, האתוס המרכזי בפעילות ממשלות ומוסדות ציבוריים ברחבי העולם הוא אתוס הפעילות לטובת האינטרס הציבורי. כך, הציבור הרחב מצפה שמשרתי הציבור שלו, בין אם הם נבחרו ובינן אם הם עובדי ציבור, ישרתו את האינטרס הציבורי ויבצעו את תפקידם באופן הוגן, ישר ונטול משוא פנים. יחד עם זאת, לעיתים, בעת פעילותם של משרתי הציבור עלולים להתגלות קונפליקטים בין האינטרסים הפרטיים שלהם או בתפקיד אחר שלהם ובין החובות והאינטרסים הציבוריים שמגולמים בתפקידם הציבורי.<sup>2</sup> כפי שיוצג, ההסדרה של תחום ניגודי העניינים נועדה לטפל בקונפליקטים אלה באמצעים שונים.

**המונח "ניגוד עניינים"** (או באנגלית: conflict of interests, "קונפליקט בין אינטרסים") מוגדר בדרכים שונות בספרות המקצועית. כך, מבחינה מילונית, המונח משמש לתיאור **הקונפליקט שעשוי להתעורר** אצל בעל תפקיד בין האחריות, האינטרסים והחובות שכרוכים בתפקידו ובין האינטרסים האישיים האחרים שעשויים להיות לו באותו התפקיד. בצורה מעט שונה המונח מוגדר כמצב שבו החלטתו של בעל תפקיד בעת מילוי תפקידו **עשויה להיות מושפעת מהתוצאה של החלטתו**, וזאת בשל אינטרס אישי שיש לו בתוצאה או בשל התנגשות בין אינטרסים שונים שיש לו בתפקידו.<sup>3</sup> מבחינה משפטית, המונח משמש לתיאור **הקונפליקט שעלול להיווצר בין החובה הכללית שמוטלת על בעל תפקיד לבצע את תפקידו ללא משוא פנים ובין אינטרס אחר שעשוי להיות לו**. מצב זה עשוי להתרחש בסוגים שונים של קשרים משפטיים והוא לא רלוונטי רק במשפט המנהלי, אלא גם במשפט האזרחי (דוגמת בעיית הנציג בשליחות, נאמנות וכדומה) ובמשפט הפלילי (במקרה של עבירות פליליות שונות כגון: הפרת אמונים ועוד).<sup>4</sup>

מעבר לכך, יודגש, כי האינטרס האישי של בעל התפקיד לא בהכרח מוגבל רק לאינטרסים כלכליים או לאינטרסים שנובעים מרצונו בתוצאה כלכלית שתטיב עימו. כך, ניגוד עניינים יכול גם להיווצר מפעילות פרטית לגיטימית שעשויה להשפיע על התנהלותו של בעל התפקיד בתפקידו (כמו למשל פעילות ציבורית אחרת שהוא או מי מקרוביו מעורבים בה).<sup>5</sup> יתרה מכך, ניגוד העניינים גם לא מחייב כי תהיה לבעל התפקיד

<sup>2</sup> OECD, Managing Conflict of Interest in the Public Service – OECD Guidelines and Country Experiences (2003), pp 22-23.

<sup>3</sup> להגדרות המילונית השונות, ראו: **מעות - אגרון הכלכלה, המינהל והעסקים** (עורך ראשי: איתן אבניאון). כמו כן, ראו:

OECD, Managing Conflict of Interest in the Public Service - OECD Guidelines and Country Experiences (2003), pp 24-25. Definition of "a conflict of interest", Cambridge Advanced Learner's Dictionary & Thesaurus (Cambridge University Press, 2017), Merriam-Webster: Dictionary and Thesaurus (Merriam-Webster, 2017).

<sup>4</sup> דפנה ברקארו, דורון נבות, מרדכי קרמניצר, "מבוא: ניגוד עניינים במרחב הציבורי", בתוך **ניגוד עניינים במרחב הציבורי: משפט, תרבות, אתיקה, פוליטיקה** (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2009), עמודים 10-11.

<sup>5</sup> OECD, Managing Conflict of Interest in the Public Service - OECD Guidelines and Country Experiences (2003), page 25.

כוונה להפר אמון ואף אין הכרח כי בעל התפקיד יושפע בפועל מהעניין הנוסף בהחלטתו או בפעולתו; לא כל מצב של ניגוד עניינים מהווה בהכרח שחיתות (למרות שמילוי תפקיד באופן כזה עשוי לעורר חשד לכך).<sup>6</sup> מבחינה תיאורטית הגישות האפשריות לטיפול בניגודי עניינים מגוונות. גישות אלה עשויות לשקף את תפיסות העולם המשפטיות, החברתיות, התרבותיות וההיסטוריות במדינות שונות, כמו גם את המסורת של השירות הציבורי (Public Service) במדינות אלה. כך, בין היתר, יכולות להתקיים **גישות לניהול ניגודי עניינים** (Management of conflict of interests) שמדגישות את יסודות הפיקוח והבקרה באמצעים ניהוליים שונים; גישות אחרות עשויות להדגיש את יסודות השקיפות באמצעות אמצעים שונים לדיווח ולפרסום של האינטרסים האישיים של משרתי ציבור וכן את הדרכים שנקטו לצורך מניעת קונפליקטים כאמור; בתוך כך, יכולות להיות נהוגות גם גישות שמבקשות לקדם תרבות ארגונית של יושרה בכדי למנוע קונפליקטים אלה, ועוד.<sup>7</sup> חלק מהכתיבה בתחום מחלקת את אמצעי הטיפול השונים לשתי קבוצות מרכזיות: האחת, מדגישה את הטיפול באמצעות כללי שקיפות ודרישות לאחריות של בעלי תפקידים. השנייה, מדגישה אמצעים שמבוססים על אתיקה וערכים מקצועיים ארגוניים. בכל מקרה, ללא כל קשר לסיווג הגישות, לעיתים קרובות, קבועים גם מנגנונים משלימים בדמות השימוש בסנקציות מסוגים שונים ובמנגנוני אכיפה.<sup>8</sup>

אחת האפשרויות לטיפול בניגודי עניינים היא השימוש ב"הסדרי ניגודי עניינים". הסדרים אלה נועדו לחשוף מראש את האינטרסים שעשויים להיות לבעל תפקיד ולקבוע מראש מגבלות שיחולו עליו בכדי למנוע את השפעת האינטרס המנוגד במילוי תפקידו.<sup>9</sup> כך, בישראל, המוסד המשפטי "הסדר לניגוד עניינים" מוגדר בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה, כדלקמן: "מסמך בו חושף המועמד להיות עובד הציבור... את ענייניו האחרים או תפקידיו האחרים שעלולים לגרום לו להיות במצב של חשש לניגוד עניינים במילוי תפקידו הציבורי, ומתחייב לקבל על עצמו מגבלות מסוימות, בעבודתו הציבורית או בתחום האישי, שימנעו את ניגוד העניינים האמור".<sup>10</sup> כפי שצוין לעיל, במדינות שנסקרו במסמך זה לא נמצאו ברבדי החקיקה הוראות מפורטות בדבר **חתימה על הסדרי ניגוד עניינים** (אלא צורות אחרות של הסדרה), אולם ייתכן שרבדים אלה של ההסדרה נכללים בהתקשרויות ובהסכמים פרטניים.

---

<sup>6</sup> דפנה ברק-ארז, דורון נבות, מרדכי קרמניצר, "מבוא: ניגוד עניינים במרחב הציבורי", בתוך **ניגוד עניינים במרחב הציבורי: משפט, תרבות, אתיקה, פוליטיקה** (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2009), עמודים 11-12.

<sup>7</sup> OECD, Managing Conflict of Interest in the Public Service - OECD Guidelines and Country Experiences (2003), pp 22-23.

<sup>8</sup> The European Commission Bureau of European Policy Advisers, Regulating Conflicts of Interest for Holders of Public Office in the European Union - A Comparative Study of the Rules and Standards of Professional Ethics for the Holders of Public Office in the EU-27 and EU Institutions (2007), pp 7-10.

<sup>9</sup> טנה שפיץ, **ניגוד עניינים במגזר הציבורי למעשה ולהלכה** (נבו הוצאה לאור, 2013), עמודים 33-34.

<sup>10</sup> שם, עמודים 39, 493-498. ראו גם: "עריכת הסדרים למניעת ניגוד עניינים בשירות המדינה", **הנחיות היועץ המשפטי לממשלה**, 1.1555, 3-2 (התשס"ו).

## סקירה משווה

להלן יוצגו ההסדרים במדינות שנסקרו במסמך זה. יוער, כפי שגם ניתן לראות מהמסמך, כי בחלק מהמדינות התאפשר לנו להסתמך על החקיקה (בשפת המקור או בתרגום לאנגלית) ועל מקורות הסדרה נוספים (צווים, קודי התנהגות וכדומה). לעומת זאת, במדינות אחרות הדבר לא התאפשר ולכן הסתמכנו על מידע מדוחות של ארגונים בין-לאומיים או על כתיבה מקצועית אחרת. לאור זאת, כפי שצוין לעיל, היקף המידע המובא בכל אחת מהמדינות הוא שונה.

מעבר לכך, כפי שצוין לעיל, ראוי להתחשב בכך שעשויים להיות הבדלים משמעותיים בין המדינות בגישותיהן לניגודי עניינים. כך, ההסדרה יכולה להיעשות בדגש על הסדרים פליליים, דינים משמעותיים, כללי אתיקה, או בכל שילוב של ההסדרים ודינים כאמור. בהקשר זה יוער, כי לאמצעים השונים יכולה גם להיות השפעה ומידת אפקטיביות שונה בהתאם להבדלים בתרבות הלאומית-פוליטית של המדינה הנסקרת ובהתאם גם לשיטת המשפט הנהוגה, וכאמור, הבדלים אלה לא תמיד באים לידי ביטוי בהסדרים עצמם (ומטבע הדברים גם לא בסקירה המשווה).

### 1. בריטניה

כפי שיוצג להלן, המדיניות הבריטית לניהול ניגודי עניינים מבוססת על קביעת סטנדרטים אתיים. במסגרת המדיניות האמורה, בדרך-כלל, הוראות ההסדרה אינן מעוגנות בחקיקה ראשית, אלא בקודי התנהגות.<sup>11</sup> כך, קודי ההתנהגות השונים קובעים הסדרים פרטניים לקבוצות שונות של נושאי משרה בהתאם לתפקידים שהם ממלאים (קוד לשירות הציבורי כולו, קוד התנהגות לשרים, קוד התנהגות ל"יועצים מיוחדים"<sup>12</sup> וכדומה).

בדרך-כלל, הוראות ההסדרה קובעות איסור כללי על הימצאות בניגוד עניינים, מחייבות בדיווח בדבר אינטרסים מסוגים שונים, ובמקרה של שרים וחברי פרלמנט נקבעה גם פרוצדורה מיוחדת בקשר לנושאי הדיווח וקבלת ההחלטות בדבר ניהול ניגוד העניינים.

מעבר לכך, בבריטניה נמצאו **הוראות שעוסקות במינויים אישיים מטעם שרים** (מינויים בדבר "יועצים מיוחדים"). הוראות אלה מאפשרות לשרים להוסיף יועצים רשמיים מטעם שיהיו חלק מצוות המשרד. יחד עם זאת, ההוראות האמורות מאפשרות גם מעורבות של הגוף שאחראי על עובדי מדינה בבריטניה ("הנציבות"), ואף מחייבות שמינויים אלה ייעשו על בסיס העקרונות הכלליים לגיוס עובדי ציבור בבריטניה, בכפוף לשינויים שנדרשים בשל היותם מינויים פוליטיים.

#### 1.1 חוק הרפורמה החוקתית והממשל

ככלל, הבסיס החקיקתי לניהול השירות הציבורי בבריטניה נקבע במסגרת חוק הרפורמה החוקתית והממשל משנת 2010<sup>13</sup> (להלן: החוק). החוק קובע בסיס סטטוטורי לניהול השירות הציבורי בבריטניה,<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> The European Commission Bureau of European Policy Advisers, Regulating Conflicts of Interest for Holders of Public Office in the European Union - A Comparative Study of the Rules and Standards of Professional Ethics for the Holders of Public Office in the EU-27 and EU Institutions (2007), pp 320-324. National Audit Office, Report by the Comptroller and Auditor General - Conflicts of interest (January 2015), pp 17-21.

<sup>12</sup> כפי שיוסבר להלן, יועצים מיוחדים הם מינויים אישיים מטעם שרים בבריטניה.

<sup>13</sup> Constitutional Reform and Governance Act 2010 (c. 25).

<sup>14</sup> Ibid, Part I, chapter 1.



וחלקו הראשון עוסק בשירות הציבורי (civil service) וקובע, בין היתר, הוראות שמסמיכות את השר הרלוונטי לקבוע קוד אתי (ראו להלן).

- **תחולה:** בחוק נקבע כי תחולתו היא על כל השירות הציבורי (the civil service of the state),<sup>15</sup> למעט כוחות הביטחון, השירותים החשאיים, השירות הציבורי של צפון אירלנד וכדומה.<sup>16</sup>
- **הקמת נציבות השירות הציבורי (Civil Service Commission):**<sup>17</sup> במסגרת החוק הוקמה נציבות השירות הציבורי (להלן: הנציבות). כך, לפי החוק, הנציבות אחראית על נושאים שונים הקשורים לקוד ההתנהגות של עובדי הציבור (ראו להלן), הטיפול בהתנהגות של עובדים שלא עומדת בקנה אחד עם הוראות הקוד, ואף על מינויים ובחירה של עובדי ציבור בבריטניה.<sup>18</sup>
- **סמכויות ניהול השירות הציבורי וקוד ההתנהגות:** סמכויות הניהול של השירות הציבורי מסורות בחוק לשר השירות הציבורי (Minister for the Civil Service, להלן: השר), למעט סמכויות על השירות הדיפלומטי.<sup>19</sup> כך, אחת הסמכויות המרכזיות שמוקנות לשר היא הסמכות לקבוע ולפרסם קוד התנהגות בשירות הציבורי (Code of conduct for the civil service).<sup>20</sup> קוד ההתנהגות יונח בפני הפרלמנט (lay any civil service code before parliament) והוא יהווה חלק מתנאי ההעסקה של עובדי הציבור.<sup>21</sup> במקביל לקוד ההתנהגות לעיל מזכיר המדינה (secretary of state) יפרסם קוד התנהגות לעובדים בשירות הדיפלומטי, עליו יחולו הוראות דומות לאלה שצוינו לעיל.<sup>22</sup>
- **דרישות מינימום בקודי ההתנהגות:** קודי ההתנהגות יהיו חייבים לכלול הוראות שמחייבות עובדי מדינה באנגליה, ווילס וסקוטלנד לבצע את חובותיהם במנהל הציבורי בצורה נאותה.<sup>23</sup> כמו כן, בקוד ייקבע כי עובדי מדינה יבצעו את חובותיהם ביושר ובכנות (integrity and honesty) ובאובייקטיביות וללא משוא פנים (objectivity and impartiality).<sup>24</sup>
- **קוד ליועצים מיוחדים:** המונח "יועצים מיוחדים" מוגדר בחוק ככל אדם שמועסק בשירות הציבורי בבריטניה בידי הממשלה של אחת ממדינותיה (אנגליה, סקוטלנד, או ווילס), ואשר עומד בדרישות המיוחדות לצורך המינוי שלו. ככלל, יועצים מיוחדים הם מינויים אישיים של שרים או של ראש הממשלה, שהמינוי שלהם קצוב למשך תקופת הכהונה של הגורם הממנה אותם.<sup>25</sup> כך, גם לגבי יועצים אלה שר השירות הציבורי נדרש לפרסם קוד התנהגות,<sup>26</sup> וההוראות בדבר הקוד דומות לאלה שתוארו

---

<sup>15</sup> המונח עובדי ציבור (civil servants) הוא מונח שלפי החוק צריך להיגזר מהגדרת התחולה שמתייחסת ל"שירות ציבורי". ראו:

Ibid, Section 1(4).

<sup>16</sup> Ibid, Section 1.

יוער, כי בחוק קבועות גם מגבלות נוספות על תחולתו ביחס להתקשרויות לקבלת שירותים מחוץ לטח בריטניה, או מינויים לתפקידים במדינות זרות.

<sup>17</sup> Constitutional Reform and Governance Act 2010, Section 2.

<sup>18</sup> Ibid, Subsections 2(2)-2(4), & Section 11.

<sup>19</sup> Ibid, Section 3-4.

<sup>20</sup> Ibid, Subsection 5(1).

יוער, כי בבריטניה קבועים שלושה קודי התנהגות לפי המדינות שמרכיבות את בריטניה: אנגליה, ווילס וסקוטלנד.

<sup>21</sup> Constitutional Reform and Governance Act 2010, Subsections 5(5) & 5(8).

<sup>22</sup> Ibid, Section 6.

<sup>23</sup> Ibid, Subsection 7(2).

<sup>24</sup> Ibid, Subsection 7(4).

<sup>25</sup> Ibid, Section 15.

<sup>26</sup> Ibid, Subsection 8(1).



לעיל ביחס לקוד התנהגות בשירות הציבורי הכללי, זאת למעט בכל הנוגע לדרישות המינימום שלא כוללות את דרישת האובייקטיביות והעדר משוא הפנים בשל אופי התפקיד הייחודי (הפוליטי) שהיועצים המיוחדים ממלאים.<sup>27</sup>

▪ **התנהגות שמפרה קוד התנהגות:** בחוק נקבע כי עובד ציבור שחושד כי עובד אחר מפר הוראות של קוד (הכוונה לכל סוגי הקודים שפורטו לעיל), או הפר בעבר, הוא יהיה רשאי להתלונן על כך בפני הנציבות (או לפעול בהתאם להוראות הקוד, אם נקבעו בו הוראות רלוונטיות). הנציבות תבחן את התלונה ותמליץ כיצד יש לטפל בעניין (רשויות השירות הציבורי, המתלונן וכן כל עובד ציבור אחר יהיו חייבים להעביר לנציבות מידע).<sup>28</sup>

### 1.1.1. עקרונות גיוס עובדים של הנציבות

במסגרת חוק הרפורמה החוקתית והממשל משנת 2010 נקבע כי הנציבות תהיה אחראית, בין היתר, גם על הגיוס של עובדים לשירות הציבורי.<sup>29</sup> לצורך זה נקבעו עקרונות גיוס עובדים של הנציבות (להלן: העקרונות).<sup>30</sup> בחוק קבועות הוראות שונות בדבר הליך המיון והגיוס של עובדים, לרבות הקמת פאנלים לבחירת עובדים,<sup>31</sup> המידע שמסופק למועמדים, תהליך קבלת החלטות וכדומה.<sup>32</sup> בין הוראות העקרונות קבועות גם הוראות מיוחדות בדבר מעורבות שרים בהליך גיוס עובדים ומינוים.<sup>33</sup> כך, נקבע כי כאשר יש לשר עניין במינוי ספציפי, ראש פאנל בחירת המועמדים<sup>34</sup> **יבטיח כי הפאנל ייוועץ בשר הרלוונטי ויקבל את הסכמתו** (של השר) למפורט להלן: **דרישות התפקיד** שייקבעו, **הרכב הפאנל** שיבחן את המועמדים וכן **שקיימים מספיק מועמדים מחוץ לשירות הציבורי**.<sup>35</sup> מעבר לכך, נקבע בעקרונות כי השר רשאי **לקבל עדכונים על התקדמות ההליך**, אם יש לו עמדה בדבר הניסיון, המקצועיות והכישורים של המועמדים, הוא **חייב להעביר אותה לפאנל** (must be conveyed).<sup>36</sup>

עוד נקבע בעקרונות כי השר רשאי להיפגש עם כל המועמדים ברשימה הסופית (shortlist) כדי לדון בסדרי העדיפויות שלהם וכן לבחון את גישתם לתפקיד. פגישה כאמור תערך בנוכחות חבר בנציבות. מידע מפגישות אלה יועבר לחברי הפאנל כדי שייבחן במהלך ראיון בפני הפאנל. השר לא יוכל לכהן כחבר בפאנל או למנות או להסיר מועמדים מההתמודדות.<sup>37</sup> בכל מקרה, הפאנל נדרש להעריך את המועמדים על בסיס

<sup>27</sup> Ibid, Section 7, Subsections 8(2)-8(11).

See also Statutory guidance - The Civil Service code (updated March 2015), available [online](#), last entry 1.2.17.

<sup>28</sup> Constitutional Reform and Governance Act 2010, Section 9.

<sup>29</sup> Constitutional Reform and Governance Act 2010, Section 11.

יוער כי בחוק זה גם נקבע כי גיוס עובדים לשירות הציבורי צריך להיות על בסיס קריטריון של מצוינות ובאמצעות תחרות הוגנת ופתוחה (סעיף 10 לחוק). הוראות דומות קבועות גם בסעיפים 1-6 לעקרונות (ראו לעיל).

<sup>30</sup> Civil Service Commission, Recruitment Principles 2015 (April).

<sup>31</sup> יוער, כי גם ביחס לחברי הפאנל נקבעו הוראות שנועדו למנוע ניגודי עניינים. כך חברי הפאנל נדרשים להצהיר על ניגודי עניינים, לרבות אם יש להם ידע מוקדם על מועמד כלשהו. **המחלקה הממנה נדרשת בהתאם לכללי ההתנהגות שלה** (rules of conduct) **כיצד יש לטפל בניגוד העניינים ובכל מקרה חייב להיות תיעוד של ניגוד העניינים ודרך הטיפול שנבחרה**. להרחבה ראו:

Recruitment Principles 2015, Section 11.

<sup>32</sup> Ibid, Sections 7-31.

<sup>33</sup> Ibid, Sections 32-41.

<sup>34</sup> בקצרה יוער, כי פאנל יכול להיות מורכב משני אנשים או יותר, וכי ראש הפאנל חייב להיות עובד מדינה או במשרות בכירות בידי אחד הנציבים מהנציבות. ראו סעיפים 8-9, וכן סעיפים 42-47 לעקרונות.

<sup>35</sup> Recruitment Principles 2015, Section 32.

<sup>36</sup> Ibid, Section 33.

<sup>37</sup> Ibid, Section 34.

הישגיהם ועל סמך ראיות ולבחון את הסוגיות שעלו (אם עלו) מהערות השר. בסיום עבודתו הפאנל ממליץ על המועמד המתאים לדעת חבריו. אם השר לא מרוצה מההמלצה הוא יכול לדרוש מהפאנל לשקול מחדש את המלצתו תוך פירוט הסיבות לבקשתו. הפאנל יהיה רשאי במקרה שכזה לשנות את המשקל שניתן לאמות המידה של ההישגים השונים, אך יהיה עליו לקבל את אישור הנציבות בטרם יוכרז על מינוי.<sup>38</sup> הוראות דומות נקבעו בדבר מינוי של מזכיר לשר.<sup>39</sup>

## 1.2. קוד השירות הציבורי

קוד השירות הציבורי (להלן בסעיף זה: הקוד),<sup>40</sup> קדם לחוק הרפורמה החוקתית והממשל שהוצג לעיל. עם זאת, בעקבות חקיקת החוק הוראות הקוד עודכנו בהתאם.<sup>41</sup> כך, הוראות הקוד הן הוראות כלליות שמעגנות עקרונות בסיסיים לפעילות עובדי הציבור והן מהוות חלק מתנאי השירות של עובדי הציבור בבריטניה.<sup>42</sup> הקוד מבוסס על ארבעת העקרונות המרכזיים שלהלן (שעוגנו גם בחקיקה הראשית לעיל):<sup>43</sup>

▪ **כנות (honesty):** ככלל, מונח זה עוגן בקוד כדרישה לכך שעובד הציבור יהיה תמיד דובר אמת ופתוח (truthful and open). כך, בין היתר, נקבע כי עובד ציבור ימלא אחר חובותיו והתחייבויותיו באחריות; יפעל בדרך מקצועית שמבטיחה את אמון הציבור; יתנהל בפני הציבור בהגינות, יעילות, מהירות ורגישות וזאת לפי מיטב יכולתו; יבטיח כי בכל פעולה תהיה לו אסמכתה רלוונטית; ישמור על תיעוד נדרש; ויצייט לחוק. עוד נקבע כי **אסור לעובד ציבור לנצל לרעה את תפקידו הציבורי (misuse of official position)**, ובתוך כך: **חל עליו איסור לקדם את האינטרסים האישיים שלו על פני אלה של אחרים.**

▪ **יושרה (integrity):** ככלל, מונח זה עוגן בקוד כדרישה לכך שעובד הציבור יעמיד את מחויבותו לשירות הציבורי מעל האינטרסים האישיים שלו. כך, בין היתר, נקבע כי על עובד הציבור להציג (set out) את העובדות והנושאים הרלוונטיים לעבודתו בצורה כנה ולתקן שגיאות בהקדם האפשרי ולהשתמש במשאבים לצורך התכליות שלשם ניתנו לו ולצורך עבודתו המאושרת בלבד. עוד נקבע כי **אסור לעובד להטעות שרים, חברי פרלמנט ואחרים, כמו גם כי חל עליו איסור להיות מושפע מלחצים של אחרים או משיקולים של רווח אישי.**

▪ **אובייקטיביות (objectivity):** ככלל, מונח זה מפורש בקוד כדרישה לכך שעובדי הציבור יבססו את החלטותיהם על ניתוח קפדני של המידע והתשתית שבפניהם. כך, בין היתר, נקבע כי על עובד הציבור לספק מידע וייעוץ על בסיס ראייתי ולהציג באופן מדויק את האפשרויות והעובדות, לקבל החלטות על פי נסיבות המקרה ולהתייחס בקפידה לייעוץ מקצועי או מטעם מומחים. עוד נקבע כי אסור לעובד הציבור להתעלם מעובדות או משיקולים רלוונטיים שאינם נוחים עבורו, או לסכל את היישום של מדיניות או החלטות בדרך של סירוב לבצען או הימנעות מביצוע שלהן.

<sup>38</sup> Ibid, Section 35.

<sup>39</sup> Ibid, Sections 36-39.

<sup>40</sup> Civil Service Code.

<sup>41</sup> Statutory guidance - The Civil Service code (updated March 2015), available [online](#), last entry 1.2.17. Civil Service Commission, The Civil Service Code, available [online](#), last entry 1.2.17.

<sup>42</sup> Cabinet Office, Directory of Civil Service Guidance, vol. 1 (2000), pp 12-13.

<sup>43</sup> חלק זה מבוסס, בין היתר, על המידע שבאתרי האינטרנט של הנציבות ושל בית הנבחרים הבריטי, ראו:

Civil Service Commission, The Civil Service Code, available [online](#), last entry 1.2.17. House of Commons, The Civil Service Code - Standard Note: SN/PC/6699 (2015).

▪ **העדר משוא פנים (impartiality):** ככלל, מונח זה מפורש בקוד כדרישה לכך שפעילות עובד הציבור תהיה אך ורק על בסיס נסיבות המקרה שבפניו וכי עובד הציבור ישרת באופן ראוי כל ממשל ללא קשר להעדפות פוליטיות. כך, בין היתר, נקבע כי על עובד הציבור למלא אחר התחייבויותיו באופן הוגן, צודק ושוויוני ולשקף את מחוייבות השירות הציבורי לשוויון ולגיוון. עוד נקבע כי אסור לעובד ציבור לפעול באופן שאינו צודק, או מפלה או מביא להעדפה של פרט או של אינטרסים ספציפיים.

מעבר לכך, נקבע בקוד כי על המחלקה או הרשות הרלוונטית חלה החובה **ליידע את העובד** בדבר הוראות הקוד והערכים המרכזיים שקבועים בו. עוד נקבע כי **אם עולה בעובד חשש בנוגע להוראות הקוד ביחס לעצמו או לגבי עובד אחר, עליו לפנות בעניין לגורם ניהולי או לגורם שמונה לצורך הטיפול בנושא זה** (nominated officer). כמו כן, נקבע כי במקרה של חשש לפעילות פלילית או לא חוקית, על העובד לפנות גם למשטרה או לגוף רגולטורי אחר לשם המשך הטיפול. **לעובד שמורה גם הזכות לפנות לנציבות אם הוא חש שהגורם הניהולי או גורם אחר שמונה לטפל בכך לא מטפלים כראוי בתלונתו.**<sup>44</sup>

### 1.3. קוד השרים

**קוד השרים** (להלן בסעיף זה: הקוד),<sup>45</sup> אומנם נעדר עוגן חקיקתי כלשהו, אך הוא נחשב מקור נורמטיבי משמעותי ובעל משקל בבריטניה, שנאכף בידי ראשי הממשלה השונים.<sup>46</sup> הקוד מבוסס על שבעה עקרונות יסוד, שעל בסיסם השרים נדרשים לפעול (The Seven Principles of Public Life):<sup>47</sup>

- **חובה לפעול בחוסר אנוכיות (Selflessness),** שהיא החובה לפעול לטובת האינטרס הציבורי בלבד.
- **חובה לפעול ביושרה (Integrity),** שכוללת גם איסור על העמדת אינטרסים אישיים של השר על פני אינטרס ציבורי, כמו גם החובה להצהיר על אינטרסים כאמור (לעניין זה ראו גם את הוראות הקוד המפורטות להלן שקובעות את הפרוצדורה הרלוונטית).
- **חובה לפעול באובייקטיביות (Objectivity),** שמחייבת כי קבלת החלטות של שרים תעשה ללא משוא פנים או אפליה, באופן הוגן ועל בסיס הראיות הטובות ביותר.
- **חובה לפעול באחריותיות (Accountability),** שקובעת כי על השר לקבל את החלטותיו ולבצע את פעולותיו באופן שנתון לכל סוג של ביקורת שיבטיח אחריותיות בהחלטות וביפעולות אלה.
- **חובה לפעול בפתיחות (Openness),** שהיא החובה לפעול בשקיפות ובצורה פתוחה שמאפשרת למידע לעבור לציבור, למעט במקרים שבהם יש סיבות מוצדקות משפטית שלא לעשות כן.
- **חובה לפעול בכנות (Honesty),** שהיא החובה להיות דובר אמת (truthful).
- **חובה לפעול במנהיגות (Leadership),** שהיא החובה לשמש דוגמה לאחרים בהתנהגות במטרה לגלם את כל הערכים האמורים.

<sup>44</sup> Civil Service Commission, The Civil Service Code, available [online](#), last entry 1.2.17.

<sup>45</sup> Ministerial Code (Cabinet Office, December 2016)

<sup>46</sup> John Harris, Legislation for a Civil Service (The Institute for Government, 2013), page 11.

<sup>47</sup> Ministerial Code, Annex A.

להרחבה בנוגע לקוד, ההיסטוריה של הוראותיו ומעמדו, ראו:

House of Commons, The Ministerial Code and the Independent Adviser on Ministers' Interests - Briefing Paper 03750 (2017).

מעבר לכך, הקוד קובע הוראות שונות בדבר מערכות היחסים של השרים עם גופים שלטוניים נוספים וגופים אחרים שפועלים בבריטניה, דוגמת: מערכות היחסים עם בית המלוכה, הפרלמנט, משרדי הממשלה שעליהם השרים אמונים, עובדי ציבור, גורמים בתוך מפלגות ועוד.<sup>48</sup>

בין ההוראות האמורות, קבועות גם הוראות שנועדו לטפל באינטרסים האישיים של השרים.<sup>49</sup> כך, העיקרון הבסיסי שנקבע בחלק זה קובע כי שרים צריכים להבטיח שלא נוצר ניגוד עניינים (conflict) בין האינטרסים האישיים שלהם (בין אם הם כלכליים ובין אם אחרים) ובין חובותיהם הציבוריות, כמו גם כי לא ניתן להעריך באופן סביר כי ניגוד עניינים כאמור ייווצר.<sup>50</sup> כמו כן, נקבע כי החובה לעשות כל פעולה שנחוצה לצורך הבטחת העדר ניגוד עניינים מוטלת על השרים עצמם.<sup>51</sup>

לצורך מניעת ניגודי עניינים נקבעה הפרוצדורה שלהלן בקוד: על שרים שמתמנים לתפקיד חדש לספק למנכ"ל המשרד (Permanent Secretary) רשימה של אינטרסים אישיים שלהם שעשויים להעלות חשש לקונפליקט (a full list in writing of all interests which might be thought to give rise to a conflict). רשימה זו צריכה לפרט גם את האינטרסים של בן או בת הזוג של השר וכן של כל בני המשפחה הקרובה (close family) שעלולים להעלות חשש לניגוד עניינים.<sup>52</sup> **אם יש בכך צורך השר ייפגש עם המנכ"ל ועם היועץ המיוחד לענייני אינטרסים של שרים** (independent adviser on Ministers' interests)<sup>53</sup> **לצורך קביעת דרכי הטיפול באינטרסים של השר. על השר לתעד בכתב את הפעולות הנדרשות ולהעביר העתק למנכ"ל וליועץ המיוחד.**<sup>54</sup> ככלל, המידע שמועבר למנכ"ל וליועץ המיוחד ייחשב כמידע חסוי, עם זאת, הצהרה שמכסה את האינטרסים השונים של השרים תפורסם פעמיים בשנה.<sup>55</sup> אם הוחלט כי ראוי ששר ימשיך "להחזיק" באינטרס אישי, יהיה עליו להצהיר על כך בפני יתר השרים. אם השרים נדרשים לעסוק יחדיו בנושא שיכול להשפיע על האינטרס האישי, השר יידרש להיות מנותק (detached) מדיונים אלה.<sup>56</sup>

ספציפית בנוגע לאינטרסים כלכליים אישיים נקבע כי **על שרים להקפיד שלא להיות בסיכון אמיתי או נחזה של ניגוד עניינים בין תפקידם הרשמי ובין האינטרסים הכלכליים האישיים שלהם.** כך, עליהם להיות מונחים על בסיס העיקרון כי **עליהם להיפטר (dispose) מהאינטרס האישי שלהם, או לנקוט בפעולות אחרות שימנעו אותן.** בהחלטתם הם נדרשים להתחשב **ביעוץ של המנכ"ל ושל היועץ המיוחד,**

<sup>48</sup> Ministerial Code, Sections 2-6 & 8-10.

<sup>49</sup> Ibid, Section 7.

<sup>50</sup> Ibid, Section 7.1: "Ministers must ensure that no conflict arises, or could reasonably be perceived to arise, between their public duties and their private interests, financial or otherwise".

<sup>51</sup> Ibid, Section 7.2.

<sup>52</sup> Ibid, Sections 7.3.

<sup>53</sup> גורם עצמאי שמתמנה בידי ראש הממשלה הבריטי ואשר משמש כחוקר של הפרות לכאורה של קוד השרים. להרחבה בנוגע לתפקיד, ההיסטוריה של סמכויותיו וכדומה, ראו:

House of Commons: Public Administration Select Committee, The Prime Minister's Adviser on Ministers' Interests: Independent or Not? Twenty-Second Report of Session 2010-12 (2012), pp 5-7. House of Commons, The Ministerial Code and the Independent Adviser on Ministers' Interests - Briefing Paper 03750 (2017), pp 13-14.

<sup>54</sup> Ministerial Code, Section 7.4: "Where appropriate, the Minister will meet the Permanent Secretary and the independent adviser on Ministers' interests to agree action on the handling of interests. Ministers must record in writing what action has been taken, and provide the Permanent Secretary and the independent adviser on Ministers' interests with a copy of that record".

<sup>55</sup> Ibid, Section 7.5.

<sup>56</sup> Ibid, Section 7.6.

ואסור להם להתחשב באפשרות העסקה עתידית בחברה או בארגון ספציפי, או בציפייה לכך.<sup>57</sup> אם הוחלט כי שר יכול להמשיך "ולהחזיק" באינטרס האישי שלו, אזי על השר והמשרד הרלוונטי לנקוט בפעולות שימנעו מעורבות של השר בהחלטות ובדיונים בנושאים הרלוונטיים, כמו גם לדאוג כי תימנע ממנו גישה למסמכים קשורים. אם אין אפשרות לנקוט בפעולות אלה יש להיוועץ עם ראש הממשלה ולעיתים אף יהיה חיוני כי השר יפסיק לכהן במשרה הרלוונטית (may be necessary for the Minister to cease to hold the office in question).<sup>58</sup> כמו כן, נקבעו הוראות מיוחדות בדבר מגורים רשמיים של שרים, הפסקת כהונה של שרים במשרות ציבוריות אחרות שהם עשויים לכהן בהן, כמו גם הפסקת כהונה בוועדות הפרלמנט, הימנעות מקבלת פרסים, תארים ממדינות זרות, מתנות וכדומה.<sup>59</sup>

#### 1.4. יועצים מיוחדים

קוד השרים שהוצג לעיל מטפל גם במינויים של יועצים מיוחדים מטעם שרים,<sup>60</sup> למעט בעניין מעורבות שרים בגיוס עובדים אלה אשר מבוצעת בהתאם ל"עקרונות גיוס עובדים של הנציבות" (ראו לעיל).<sup>61</sup> כך, לפי הקוד, מינוי של יועצים מיוחדים צריך להיעשות לפי הוראות חוק הרפורמה החוקתית והממשל משנת 2010 (שהוצג לעיל), כמו גם כי המינוי צריך להיעשות לפי הוראות הדין הכללי ובהתאם להוראות הקבינט. עוד נקבע כי לשרים תהיה החובה להבטיח שלא נעשה שימוש לרעה בהשפעתם על השירות הציבורי ועל מינויים ציבוריים.<sup>62</sup> כך, לפי הקוד, כל אחד מהשרים (למעט ראש הממשלה) רשאי למנות עד שני יועצים מיוחדים (ראש הממשלה רשאי לקבוע אחרת). מינויים אלה ייעשו לפי קוד ההתנהגות הכללי לעובדי מדינה שהוצג לעיל ולפי מודל החוזה ליועצים מיוחדים (Model Contract for Special Advisers). המינויים מחייבים אישור מראש של ראש הממשלה.<sup>63</sup>

עוד נקבע, כי יועצים מיוחדים נדרשים לפעול באחריות כלפי הממשלה ולא רק כלפי השר שמינה אותם. האחריות להתנהגותם ולהתנהלותם של יועצים מיוחדים, לרבות בהיבטים משמעתיים, מסורה לשר הממנה. השרים יהיו אחראים (accountable) כלפי ראש הממשלה, הפרלמנט והציבור בנוגע לפעולותיהם והחלטותיהם בדבר יועצים מיוחדים. יחד עם זאת, לראש הממשלה תהיה מסורה הסמכות לפטר יועצים כאמור באמצעות משיכת ההסכמה למינוי.<sup>64</sup> הממשלה תפרסם הצהרה שנתית לפרלמנט שבמסגרתה יצוינו כמות היועצים, פרטיהם, וכן עלותם.<sup>65</sup>

מעבר לכך, שרים רשאים למנות מזכירים פרלמנטריים (Parliamentary Private Secretaries).<sup>66</sup> מינויים אלה יחייבו אישור מראש של ראש הממשלה, וכן יהיה עליהם להיוועץ עם יו"ר הקואליציה (chief whip).

<sup>57</sup> Ibid, Section 7.7.

<sup>58</sup> Ibid, Sections 7.8-7.9.

<sup>59</sup> Ibid, Sections 7.10-7.25.

<sup>60</sup> Ibid, Section 3.

יועצים מיוחדים הם עובדים שנועדו לסייע בעבודת השרים בממשלה. בדרך-כלל ליועצים המיוחדים יש ניסיון בתחומים שונים שרלוונטיים לעבודת השרים, כגון: ניסיון בתחום התקשורת, הפוליטיקה, המדיניות הציבורית ועוד.

<sup>61</sup> Civil Service commission's Recruitment Principles.

<sup>62</sup> Ministerial Code, Section 3.1.

<sup>63</sup> Ibid, Section 3.2.

<sup>64</sup> Ibid, Section 3.3.

<sup>65</sup> Ibid, Section 3.4.

<sup>66</sup> בדומה ליועצים מיוחדים, גם מזכירים פרלמנטריים נועדו לסייע לשרים, יחד עם זאת מינויים אלה נחשבים למינויים בכירים יחסית ופעמים רבות נבחרים לתפקיד חברי פרלמנט זוטרים שמשמשים, לעיתים קרובות, כגורמי קשר בין השרים ובין הפרלמנט.

מזכירים אלה לא ייחשבו כחברי ממשלה אך חלה עליהם החובה שלא להיות בניגודי עניינים בין תפקידם ובין האינטרסים האישיים שלהם, ואף חל עליהם איסור להימצא במראית עין לניגודי עניינים כאמור. מעבר לכך, חלים עליהם איסורים פרטניים שונים (להישמע להוראות הממשלה, חובות במהלך ביקורים רשמיים מחוץ למדינה וכדומה).<sup>67</sup>

#### 1.4.1. קוד התנהגות ליועצים המיוחדים

כאמור לעיל, יועצים מיוחדים הם חלק מהצוות שעובד עם שרים, אך בניגוד לעובדי מדינה אחרים הם מהווים מינוי אישי. כך, גם בנוגע ליועצים מיוחדים נקבע קוד התנהגות מיוחד מכוח ההסמכה שבחוק הרפורמה החוקתית והממשל משנת 2010 (להלן: קוד היועצים המיוחדים).<sup>68</sup> לקוד מצורף קוד השירות הציבורי שהוצג לעיל כתוספת, והעקרונות שלו מנחים גם את היועצים המיוחדים, למעט כל אותן הוראות שמתנגשות עם העובדה שהיועצים ממונים במינויים פוליטיים.<sup>69</sup>

#### 1.5. קוד הניהול של עובדי ציבור

קוד הניהול של עובדי ציבור (להלן בסעיף זה: הקוד),<sup>70</sup> הוא הקוד המרכזי שעוסק בניהול השוטף בנושאי עובדי ציבור, לרבות ההסדרה של סוגיות שונות שקשורות לתנאי העבודה שלהם וענייני משמעת. הקוד מהווה מעין השלמה להוראות חוק הרפורמה החוקתית והממשל משנת 2010 והוראות אחרות שקבועות בבריטניה דוגמת עקרונות גיוס עובדים של הנציבות.<sup>71</sup> כך, בין ההוראות שקבועות בקוד קבועה גם הוראה כללית בחלק שעוסק בענייני משמעת והתנהגות של עובדי ציבור, שאוסרת על עובדי ציבור להימצא בניגודי עניינים.<sup>72</sup> לפי ההוראה חל איסור על עובדי ציבור לנצל לרעה את משרתם (misuse their official position) או לנצל לרעה מידע שהתקבל במהלך מילוי חובותיהם הרשמיות לצורך האינטרסים האישיים שלהם או של אנשים אחרים. לפי ההוראה, ניגוד עניינים עשוי להיווצר כתוצאה מאינטרסים כלכליים של העובד, וכן באופן רחב יותר מקבלת החלטות בעניינם של מי שחולקים עם עובד הציבור אינטרס פרטי. בהתקיים ניגוד עניינים, על עובד המדינה להצהיר על כך בפני גורמי הנהלה בכירה במחלקתו כדי שגורמים אלה יחליטו כיצד לפעול.<sup>73</sup>

#### 1.6. הוראות נוספות של משרד האוצר הבריטי

בכללי ניהול כספי ציבור של משרד האוצר הבריטי (להלן בסעיף זה: הכללים),<sup>74</sup> קבועות הוראות נוספות שעשויות להיות רלוונטיות. כללים אלה קובעים, בין היתר, כי נושאי משרה בתחום החשבונות (accounting officers),<sup>75</sup> שעומדים בפני ניגוד עניינים פוטנציאלי או ממשי יהיו חייבים לפעול בהתאם לסטנדרטים שקבועים בכללים.

<sup>67</sup> Ministerial Code, Sections 3.6-3.12.

<sup>68</sup> Code of Conduct for Special Advisers (Cabinet Office, December 2016).

<sup>69</sup> Ibid, Section 17 & Annex A.

<sup>70</sup> Civil Service Management Code (November 2016).

<sup>71</sup> Ibid, Introduction.

<sup>72</sup> Ibid, Section 4.1.3.

<sup>73</sup> Ibid, Section 4.1.3(c).

<sup>74</sup> HM Treasury, Managing public money, Sections 3.7 (Revised version 2015).

<sup>75</sup> Ibid, Glossary: "A person appointed by the Treasury or designated by a department to be accountable for the operations of an organisation and the preparation of its accounts. The appointee is the head of a department or

- במקרה של ניגוד עניינים מזערי (minor conflict), תהיה הצהרה על ניגוד העניינים מצד נושא המשרה והעברת קבלת החלטות הרלוונטיות לגורם אחר.
  - במקרה של ניגוד עניינים משמעותי אך זמני (significant but temporary), ימונה נושא משרה זמני שיחליף את נושא המשרה שמצוי בניגוד עניינים למשך התקופה שבה ניגוד העניינים קיים.
  - במקרה של ניגוד עניינים משמעותי ומתמשך (serious and lasting conflict) תידרש התפטרות.
- כמו כן, גם בכללי הממשל התאגידי הראוי לרשויות ציבוריות של משרד האוצר,<sup>77</sup> נקבעו הוראות בדבר טיפול בניגודי עניינים בתאגידים ציבוריים ובמחלקות שונות של גופים ציבוריים וניהול של ניגוד עניינים כאמור. כך, בין היתר, נקבע כי על ההנהלה של גופים רלוונטיים לקבוע מערכות לתייעוד ולניהול של ניגודי עניינים של חברי ההנהלה (הן ניגודי עניינים בפועל והן ניגודי עניינים פוטנציאליים), וכי על ההנהלה של כל גוף כאמור לפרסם כיצד טופלו ומטופלים מקרים אלה.<sup>78</sup>

### 1.7. קודי ההתנהגות של חברי הפרלמנט

מקורות נוספים שרלוונטיים להסדרה בנושא ניגוד עניינים הם קודי ההתנהגות של חברי הבית התחתון בפרלמנט הבריטי (House of Commons, בית הנבחרים) וקוד ההתנהגות של הבית העליון (House of Lords, בית הלורדים).

קוד ההתנהגות של חברי הבית התחתון בפרלמנט הבריטי (להלן: קוד בית הנבחרים),<sup>79</sup> עוסק בזכויות ובחובות של חברי בית הנבחרים, ובתוך כך גם קובע הוראות שרלוונטיות להסדרת ניגודי עניינים. לקוד זה נלווה גם מדריך רשמי בדבר התנהגות חברי בית הנבחרים שאף אושר בידי הפרלמנט (להלן: המדריך הרשמי).<sup>80</sup> קוד בית הנבחרים מעגן את שבעת עקרונות היסוד שקבועים בקוד השרים, ובתוך כך קובע כי עקרון ה"כנות" (honesty)<sup>81</sup> יכול גם את החובה להצהיר על כל אינטרס פרטי שעשוי להתנגש עם חובותיהם הציבוריות של חברי הפרלמנט, וכן לנקוט בצעדים כדי לפתור את ההתנגשות האמורה בדרך שתגן על האינטרס הציבורי.<sup>82</sup> עקרון זה אף מעוגן בחלק של קוד בית הנבחרים שעוסק בכללי ההתנהגות שחלים עליהם.<sup>83</sup> כך, נקבע כי על חברי הבית לפעול על בסיס האינטרס הציבורי ולהימנע מהתנגשות בין האינטרסים האישיים שלהם ובין האינטרס הציבורי ולפתור כל התנגשות ביניהם באופן מיידי לטובת האינטרס הציבורי.<sup>84</sup> מעבר לכך, נקבע כי חברי פרלמנט נדרשים להצהיר ולרשום את האינטרסים

---

other organisation or the Chief Executive of a non-departmental public body (NDPB) or other arms-length-body".

<sup>76</sup> Ibid, Section 3.7.

<sup>77</sup> HM Treasury, Corporate governance in central government departments: code of good practice (2011).

<sup>78</sup> Ibid, Section 4.15.

<sup>79</sup> UK House of Commons, Code of Conduct for Members of Parliament (March 2015).

<sup>80</sup> The Guide to the Rules relating to the Conduct of Members (March 2015).

<sup>81</sup> בניגוד לפרשנות עקרון זה בקוד השרים (שם הפרשנות הדומה היא דווקא זו של עקרון היושרה).

<sup>82</sup> Code of Conduct for Members of Parliament, Section IV: "Holders of public office have a duty to declare any private interests relating to their public duties and to take steps to resolve any conflicts arising in a way that protects the public interest".

<sup>83</sup> Ibid, Section V.

<sup>84</sup> Ibid, Paragraph 10.



הכלכליים האישיים שלהם במרשם מיוחד, כמו גם כי עליהם להיות כנים ולהסב את תשומת הלב במהלך עבודתם לאינטרסים האישיים שלהם.<sup>85</sup>

לפי המדריך הרשמי, חברים חדשים בבית נדרשים בתוך חודש ממועד בחירתם לרשום את האינטרסים הכלכליים העדכניים שלהם וכן כל אינטרס שהיה להם במהלך תקופה בת 12 חודשים שקדמה למועד בחירתם. כמו כן, עליהם לעדכן את הרישומים בתוך 28 ימים ממועד של כל שינוי שנעשה באינטרסים הרשומים (לרבות במקרה שבו נוצר אינטרס חדש). חברי הבית נדרשים גם להודיע לנציב (ראו להלן) בטרם ביצוע פעולות כלשהן, לרבות נאומים או השתתפות בהליכים (למעט הצבעה), שלגביהם האינטרסים רלוונטיים.<sup>86</sup> המדריך קובע 10 קטגוריות שונות שלגביהן חלות חובות דיווח כדלקמן:

- **העסקה ורווחים אחרים (Employment and earnings):**<sup>87</sup> על חברי הפרלמנט לדווח על כל תשלום שסכמו עולה על 100 ליש"ט שהתקבל כתוצאה מעבודה מחוץ לפרלמנט, כמו גם על כל תשלום שהתקבל ללא קשר לסכמו, אם הוא מהווה חלק מתשלום של סכום העולה על 300 ליש"ט שהתקבל במהלך שנה קלנדרית אחת מאותו המקור.<sup>88</sup> כך, ככלל ובכפוף לסייגים שבמדריך,<sup>89</sup> עליהם לכלול בדיווח כל תשלום שקיבלו בגין שירותים או עבודה שביצעו (בין אם במזומן או בדרך אחרת, כגון: מתנות), כמו גם תשלומי פיטורין, תשלומים לפנים משורת הדין ועוד.<sup>90</sup> אם מקור התשלומים בחוזה שמשכו עולה על 12 חודשים חבר הבית רשאי לרשום את החוזה כולו במקום לרשום כל תשלום בנפרד.<sup>91</sup>
- **תרומות ותמיכה אחרת בפעילות כחברי פרלמנט:** על חברי הפרלמנט לדווח על כל תשלום שניתן להם במטרה לתמוך בפעילותם כחברי פרלמנט או לצורך בחירתם לתפקיד פרלמנטרי או תפקיד אחר, שסכמו עולה על 1,500 ליש"ט בין אם כתרומה אחת או בכמה תרומות שסכומן עולה על 500 ליש"ט במשך שנה קלנדרית אחת מאותו המקור.<sup>92</sup> כך, ככלל ובכפוף לסייגים שבמדריך,<sup>93</sup> עליהם לכלול בדיווח כל תשלום שמהווה סיוע פיננסי, חסות, הלוואות, הסכם אשראי ועוד.<sup>94</sup>
- **מתנות, הטבות ואירוח שמקורם בבריטניה:** על חברי הפרלמנט לדווח על כל מתנה, הטבה או אירוח שמקורם בבריטניה (להלן - מתנות) שקיבלו ואשר ערכם עלה על סכום של 300 ליש"ט, ועל מתנות כאמור מאותו המקור אם ערכן המשותף עלה על סכום של 300 ליש"ט בשנה קלנדרית.<sup>95</sup> כך, ככלל, ובכפוף לסייגים שבמדריך,<sup>96</sup> עליהם לכלול בדיווח כל מתנה שקשורה בדרך כלשהי לחברותם בבית או לפעילותם הפוליטית, לרבות: תשלום בגין אירועים או טיולים, אירוח, מנויים ועוד.<sup>97</sup> כמו כן, חלה

<sup>85</sup> Ibid, Paragraph 13.

<sup>86</sup> The Guide to the Rules relating to the Conduct of Members, page 15.

<sup>87</sup> Ibid, chapter 1, pp 15-18.

<sup>88</sup> Ibid, para 6.

<sup>89</sup> Ibid, para 8.

<sup>90</sup> Ibid, para 7.

<sup>91</sup> Ibid, para 14.

<sup>92</sup> Ibid, para 15-16.

<sup>93</sup> Ibid, para 18.

<sup>94</sup> Ibid, para 17.

<sup>95</sup> Ibid, para 22.

<sup>96</sup> Ibid, para 25.

<sup>97</sup> Ibid, para 23.

חובה לדווח על מתן מתנות כאמור לצד שלישי, אם חבר הבית יודע כי המתנות ניתנו בקשר עם פעילותו הפוליטית או חברותו בבית.<sup>98</sup>

▪ **ביקורים מחוץ לבריטניה**: על חברי פרלמנט לדווח על כל ביקור מחוץ לשטחי בריטניה שעלותו עלתה על סכום של 300 ליש"ט, אם העלות האמורה לא שולמה במלואה בידי חבר הבית או קרן ציבורית בריטית, כמו גם ביקורים נפרדים ששולמו בידי אותו המקור אם עלותם המצרפית עולה על 300 ליש"ט בשנה קלנדרית אחת.<sup>99</sup> כך, ככלל ובכפוף לסייגים שבמדריך,<sup>100</sup> עליהם לכלול בדיווח כל ביקור כאמור שקשור בדרך כלשהי לחברותם בבית או לפעילותם הפוליטית, לרבות: נסיעות מחוץ למדינה, עלויות אירוח, ארוחות וכדומה.<sup>101</sup>

▪ **מתנות והטבות שמקורן מחוץ לבריטניה**: הוראות אלה דומות להוראות שהוצגו לעיל בדבר מתנות והטבות שמקורן בבריטניה.<sup>102</sup>

▪ **קרקעות ורכוש**: על חברי הפרלמנט לדווח על קרקעות ורכוש ששווים עולה על 100,000 ליש"ט או אשר מהווים חלק מפורטפוליו שסכומו עולה על סכום זה; או לחילופין על קרקעות ורכוש ששווים, לבד או ביחד עם רכוש אחר שבבעלות חבר הפרלמנט, מספק הכנסה שנתית משכירות של 10,000 ליש"ט או יותר.<sup>103</sup> כך, ככלל ובכפוף לסייגים שבמדריך,<sup>104</sup> עליהם לכלול בדיווח כל קרקע או רכוש כאמור שבבעלות חבר הפרלמנט, בין אם לבד ובין אם ביחד או בשם בן או בת זוג, או שותף, או ילד שתלוי בחבר הפרלמנט.<sup>105</sup>

▪ **החזקת מניות**: על חברי הפרלמנט לדווח על החזקות שמהוות 15% מסך ההון המונפק של חברה או שותפות, או לחילופין ששווין עולה על סכום של 70,000 ליש"ט.<sup>106</sup> כך, ככלל ובכפוף לסייגים שבמדריך,<sup>107</sup> עליהם לכלול בדיווח כל החזקה כאמור שמצויה בבעלות חבר הפרלמנט, בין אם לבד ובין אם ביחד או בשם בן או בת זוג, או שותף, או ילד שתלוי בחבר הפרלמנט, לרבות מניות שמנוהלות בנאמנות (trust) או מכשירים פיננסיים אחרים.<sup>108</sup>

▪ **שונות**: על חברי הפרלמנט לדווח על כל אינטרס כלכלי או הטבה מהותית שלא נופלים לאחת הקטגוריות האחרות, לרבות החזקה של מניות או רכוש אחר, שבאופן סביר ניתן היה להסיק כי יש בוהם כדי להשפיע על חבר הפרלמנט, גם אם אותו אינטרס לא עומד ברף הכספי שנקבע בקריטריונים.<sup>109</sup>

▪ **בני משפחה שמועסקים בקשר עם הפרלמנט**: על חברי הפרלמנט לדווח על כל בני המשפחה שלהם שמקבלים תשלום מסעיף הוצאות פרלמנטריות (parliamentary expenses) בסכום שעולה על 700

<sup>98</sup> Ibid, para 27.

<sup>99</sup> Ibid, para 31.

<sup>100</sup> Ibid, para 35.

<sup>101</sup> Ibid, para 33.

<sup>102</sup> Ibid, paras 39-46.

<sup>103</sup> Ibid, para 47.

<sup>104</sup> Ibid, para 49.

<sup>105</sup> Ibid, para 48.

<sup>106</sup> Ibid, para 51.

<sup>107</sup> Ibid, para 53.

<sup>108</sup> Ibid, para 52.

<sup>109</sup> Ibid, paras 55-56.

לישי"ט בשנה קלנדרית אחת.<sup>110</sup> בני משפחה מוגדרים במדריך כדלקמן: בן או בת זוג, הורים, ילדים, נכדים, סבים, אחים, דודים, אחיינים, או קרובי משפחה אלה של בן או בת הזוג.<sup>111</sup>

▪ **בני משפחה שעוסקים בפעילות שתדלנית:** על חברי הפרלמנט לדווח על כל בני המשפחה שלהם שעוסקים בפעילות שתדלנית במגזר הציבורי, אם הם מודעים או שהיו צריכים להיות מודעים באופן סביר למעורבותם של בני משפחה אלה בפעילות האמורה.<sup>112</sup> פעילות שתדלנית מוגדרת במדריך כדלקמן: ביצוע פעולות באופן מקצועי בשם או מטעם צד שלישי או לקוח במטרה להשפיע, או לתת עצה לגורמים אשר מבקשים להשפיע על הממשלה, הפרלמנט, גופים מנהליים, מקומיים או אחרים וכן כל גוף ציבורי אחר בנושא מסוים.<sup>113</sup>

מעבר לכך, במדריך קבועה גם דרישה כי במהלך דיונים חברי הפרלמנט יספקו הצהרה מתאימה (בכתב או בע"פ) בדבר האינטרסים האמורים, כל עוד הם רלוונטיים לנושא הדיון או הפעולה הפרלמנטרית, וזאת על בסיס ההוראה הכללית שבקוד בית הנבחרים שתוארה לעיל.<sup>114</sup> הצהרות אלה צריכות לכלול מידע מספק בדבר טבעם של האינטרסים מבלי להזדקק למקורות נוספים.<sup>115</sup>

יוער, כי לפי הקוד, הוועדה לסטנדרטים של הפרלמנט ונציב הסטנדרטים הפרלמנטרי יהיו אחראים לאכיפת הקוד.<sup>116</sup> בסמכות הנציב לחקור הפרות של הקוד בידי חברי בית הנבחרים ולדווח על הפרות לוועדת הסטנדרטים. הוועדה תדון בדוחות נציב הסטנדרטים ותדווח על כך למליאת הבית. המליאה תהיה רשאית להורות על הטלת סנקציות כנגד חבר פרלמנט אם היא סברה שהדבר נחוץ.<sup>117</sup>

בנוסף וכאמור לעיל, בבית הלורדים קבוע קוד התנהגות מקביל. הוראותיו של קוד זה דומות להוראות קוד בית הנבחרים ומתבססות אף הן על שבעת עקרונות היסוד שהוצגו לעיל, כמו גם על ההצהרות השונות שנדרשות מחברי פרלמנט ואשר הוצגו בהרחבה לעיל.<sup>118</sup>

## 2. אוסטרליה

אוסטרליה היא מדינה פדרלית ונושא ניגוד העניינים מוסדר בה הן ברמת הממשל הפדרלי והן ברמת המדינות והטריטוריות. במסמך זה נסקור את ההסדרה ברמה הפדרלית בלבד.

---

<sup>110</sup> Ibid, para 57.

<sup>111</sup> Ibid, para 58.

<sup>112</sup> Ibid, para 60.

<sup>113</sup> Ibid, para 61.

<sup>114</sup> The Guide to the Rules relating to the Conduct of Members, chapter 2. Code of Conduct for Members of Parliament, para 13.

<sup>115</sup> The Guide to the Rules relating to the Conduct of Members, chapter 2, para 3.

<sup>116</sup> Code of Conduct for Members of Parliament, para 17. Standing Orders Number 149 and 150.

<sup>117</sup> Code of Conduct for Members of Parliament, paras 17-19.

<sup>118</sup> להרחבה, ראו:

Code of Conduct for Members of the House of Lords (4th edition, May 2015). Guide to the Code of Conduct Code of Conduct for House of Lords Members' Staff (May 2015).

**בעלי תפקידים שונים בממשל הפדרלי של אוסטרליה כפופים להוראות שונות באשר לניגודי עניינים** בהתאם לתפקידם. בפרק זה יפורטו ההסדרים החלים על חברי פרלמנט, חברי הממשלה ועובדי השירות הציבורי; כפי שצוין לעיל, לגבי אף אחד מבעלי התפקידים לא מצאנו הוראות המסדירות עריכה של הסדרי ניגוד עניינים מראש.

ככלל, **לחברי הפרלמנט** אסור להצביע במליאה (בהצבעות מסוימות) או להשתתף בדיונים בוועדות בנושאים שבהם יש להם אינטרס כספי ישיר וספציפי. נוסף על כך, מחויבים חברי הפרלמנט להגיש הצהרה על האינטרסים שלהם ושל משפחתם הקרובה שעשויים להיות מנוגדים לתפקידם הציבורי; ההצהרות יוחזקו במרשם פתוח לציבור. גם **שרי הממשלה** מחויבים בהגשת הצהרה דומה. **עובדי השירות הציבורי** מחויבים לנקוט צעדים סבירים כדי למנוע כל ניגוד אינטרסים, לגלות פרטים בדבר כל אינטרס אישי מהותי הקשור לעבודתם ולא לעשות שימוש לא הולם במידע, במעמד או בסמכות כדי להשיג רווח או תועלת לעצמם או לאחרים או לגרום נזק או אבדן לאחרים. יצוין כי עובדים בכירים בשירות הציבורי מחויבים בהצהרה שנתית על האינטרסים שלהם וכל רשות רשאית לדרוש זאת גם מעובדים זוטרים יותר. אם בהתאם לחובת הגילוי עולה מצב של ניגוד אינטרסים, על הצדדים לפעול לניהול ניגוד האינטרסים בהתאם לנסיבות, כפי שיפורט להלן.

## 2.1. חברי הפרלמנט<sup>119</sup>

להלן יפורטו ההוראות הרלוונטיות החלות על חברי בית-הנבחרים, כאשר בסנאט קיימים הסדרים דומים.

### 2.1.1. הצבעה והשתתפות בדיונים

לפי סעיף 134 לתקנון בית-הנבחרים,<sup>120</sup> **אסור לחבר בית-הנבחרים להשתתף בהצבעה במליאה בדרך של division**<sup>121</sup> **בנושא שבו יש לו אינטרס כספי ישיר וספציפי** (particular direct pecuniary interest), למעט בעניינים של מדיניות כללית. מדיניות כללית היא כל מדיניות שאינה מתייחסת לאדם מסוים בצורה אישית ומיידית (individually and immediately).<sup>122</sup> כל חבר בבית-הנבחרים רשאי להתנגד להצבעה של חברו (במסגרת הצבעה בדרך של division) בטענה שהיה לו אינטרס כספי כאמור, וההתנגדות תועמד להצבעה; אם ההתנגדות מתקבלת – ההצבעה המקורית של חבר בית-הנבחרים מבוטלת.<sup>123</sup>

<sup>119</sup> חלק זה מבוסס בין השאר על אתר האינטרנט של הפרלמנט של אוסטרליה בקישור: [Register of Members' Interests](#)

וכן על ספר המכונה "הפרקטיקה של בית-הנבחרים" – חיבור מקיף ומוסמך על נהלי העבודה והפרוצדורות הנהוגות בבית-הנבחרים המופיע באתר האינטרנט של הפרלמנט (להלן: **ספר הפרקטיקה של בית-הנבחרים** או **Practice**):

[House of Representatives Practice](#) (6th Ed.), September 2012.

<sup>120</sup> House of Representatives, [Standing Orders](#), as at 13 September 2016, §134.

<sup>121</sup> הצבעה רגילה בפרלמנט האוסטרלי נערכת באמצעות קריאה בעל-פה של חברי הפרלמנט בעד או נגד (Aye or No). **הצבעה בדרך של division** נערכת כאשר קשה להכריע מהי דעת הרוב בהצבעה רגילה בעל-פה. מדובר למעשה בהצבעה באמצעות מעבר פיזי של חברי הפרלמנט לשני צידי אולם המליאה – התומכים לצד ימין והמתנגדים לצד שמאל – כאשר לאחר מכן נספרים חברי הפרלמנט בכל צד של האולם. ראו:

Parliament of Australia website: [Making decisions – Debate and Division, Infosheet 14](#), viewed: 2 February 2017.

<sup>122</sup> [House of Representatives Practice](#), supra note 119, Chapter 5, at: [Pecuniary Interest](#).

<sup>123</sup> לפי ספר הפרקטיקה של בית-הנבחרים, ברוב המקרים לא סביר שהצבעת חבר הבית תיפסל בגלל אינטרס כספי, שכן רוב רובם של העניינים המובאים לדיון הם בענייני מדיניות ציבורית ועוסקים באינטרסים של המדינה או הציבור. בעבר ארעו מקרים שבהם הובעה התנגדות להצבעה של חבר בית-הנבחרים על רקע אינטרס כספי שלו, אך בכולם ההתנגדות נדחתה. ראו:

[House of Representatives Practice](#), supra note 119, Chapter 5, at: [Pecuniary Interest](#).

באופן דומה, סעיף 231 לתקנון<sup>124</sup> קובע כי **אסור לחבר בית-הנבחרים להשתתף בדיוני ועדה של הבית אם יש לו אינטרס כספי ישיר וספציפי בעניין הנדון**.<sup>125</sup> אם חבר אחר מתנגד להשתתפות חבר הפרלמנט – העניין יועבר להכרעת הבית. ההוראה האוסרת השתתפות חבר הבית בדיון בוועדה בשל קיום אינטרס כספי פורשה בצמצום, כך שהשתתפות אסורה רק אם מדובר באינטרס מיוחד לאדם מסוים. בעבר היו מקרים שבהם התעוררה אפשרות לניגוד אינטרסים כלשהו, או מראית עין של ניגוד אינטרסים, שבהם חבר הפרלמנט הרלוונטי הצהיר על כך בתחילת הדיון בוועדה, גם אם ברמה הפורמלית העניין לא נכלל בגדר האיסור הקבוע בתקנון.<sup>126</sup>

יצוין כי ב-1984 התקבלה הוראה לפיה היה על חברי בית-הנבחרים להכריז בעל-פה על כל אינטרס רלוונטי לפני נאום או הצבעה. דרישה זו בוטלה ב-1988 מתוך תפיסה שאין בה תועלת; עם זאת יש חברים שעדיין פועלים על-פיה לפעמים.<sup>127</sup>

עוד יצוין כי גם בסנאט חל בעבר נוהג לפיו היה על **חברי הסנאט** להכריז בעל-פה על כל אינטרס רלוונטי לדיון שהתקיים; דרישה זו בוטלה ב-2003, אך יש סנאטורים שעדיין פועלים על-פיה.<sup>128</sup>

### 2.1.2. הצהרה על אינטרסים

לפי סעיף 216 לתקנון בית-הנבחרים, מוקמת ועדה לזכויות חברי בית-הנבחרים והאינטרסים שלהם (Committee of Privileges and Members' Interests) אשר בין תפקידיה לפקח על ההקמה, האחזקה והנגישות של **מרשם אינטרסים של חברי הבית** (Register of Members' Interests).

ההסדר החל על חברי בית-הנבחרים נקבע בהחלטת **בית-הנבחרים** מ-1984 (להלן בפרק זה: **ההחלטה**),<sup>129</sup> ולפיה **על כל חבר בית-הנבחרים להגיש הצהרה על האינטרסים שלו** שעשויים להיות מנוגדים (או להיתפס כמנוגדים) לתפקידו הציבורי.

חבר הפרלמנט יגיש את ההצהרה ל**רשם האינטרסים** (Registrar of Members' Interests) תוך 28 יום מהשבעתו לבית-הנבחרים<sup>130</sup> (הצהרה על שינוי באינטרסים תוגש תוך 28 יום מקרות השינוי). ההצהרה תכלול מידע על האינטרסים של חבר הפרלמנט, וכן על האינטרסים שידועים לו של בני משפחתו הקרובה (בן או בת זוג וילדיו התלויים בו חלקית או באופן מלא).

<sup>124</sup> House of Representatives, [Standing Orders](#), as at 13 September 2016, §231.

<sup>125</sup> לפי ספר הפרקטיקה של בית-הנבחרים, לא ידוע על מקרים בהם חבר פרלמנט נמנע מלהשתתף בדיוני ועדה בשל הוראה זו; ראו: [Pecuniary Interest](#), supra note 119, Chapter 5, at: [House of Representatives Practice](#).

<sup>126</sup> [House of Representatives Practice](#), supra note 119, Chapter 18, at: [Membership](#).

<sup>127</sup> [House of Representatives Practice](#), supra note 119, Chapter 5, at: [Pecuniary Interest](#).

<sup>128</sup> ראו חיבור מקיף ומוסמך על ההליכים והפרוצדורות בסנאט, המופיע באתר האינטרנט של הפרלמנט האוסטרלי (להלן: **ספר הפרקטיקה של הסנאט** או **Odgers'**):

James Rowland Odgers, [Odgers' Australian Senate practice](#), edited by Harry Evans and Rosemary Laing, (13th ed.) 2012, Chapter 6, at: [Pecuniary Interests](#); Chapter 11, at: [Declaration of interest](#).

<sup>129</sup> [Registration of Members' interests – Requirements of the House of Representatives](#) – Resolution adopted: 9 October 1984, latest amendment: 13 February 2008.

<sup>130</sup> חבר פרלמנט ותיק (כלומר, שכיחן בפרלמנט היוצא) יצהיר על האינטרסים שלו במועד פיזור הפרלמנט הקודם ועל כל שינוי שחל מאז ועד הגשת ההצהרה; חבר פרלמנט חדש (שלא כיהן בפרלמנט היוצא) יצהיר על האינטרסים שלו במועד שבו נבחר ועל כל שינוי שחל מאז ועד הגשת ההצהרה.

הרשם יחזיק את ההצהרות **במרשם האינטרסים**; המרשם יונח על שולחן בית-הנבחרים בהקדם האפשרי לאחר פתיחת כל פרלמנט נכנס (וכל הצהרה על שינוי באינטרסים תונח אף היא על שולחן בית-הנבחרים). **המרשם יהיה פתוח לציבור** בהתאם לתנאים שייקבעו בוועדה הפרלמנטרית לענין זה.<sup>131</sup>

בהחלטה מפורטות **קטגוריות רבות של אינטרסים שיש להצהיר עליהם**, ובהן:

- החזקה במניות בחברות פרטיות וציבוריות; נאמנויות וחברות נאמנות שבהן יש לחבר הפרלמנט או לבן משפחתו מעמד של נהנה או נאמן; חברות בדירקטוריון של חברה; שותפות בשותפויות.
- אגרות חוב והשקעות דומות; חשבונות חסכון או השקעה.
- החזקה בנדל"ן, לרבות מידע על מיקום הנדל"ן והשימוש שנעשה בו.
- התחייבויות, לרבות מידע על סוג ההתחייבות וזהות הנושה.
- כל נכס אחר (מלבד חפצים אישיים וחפצי בית) שערכו עולה על 7,500 דולר אוסטרלי.
- כל מקור הכנסה משמעותי נוסף.
- מתנות שהתקבלו ממקורות רשמיים (בשווי העולה על 750 דולר אוסטרלי), וממקורות לא רשמיים (בשווי העולה על 300 דולר אוסטרלי);<sup>132</sup> מימון שהתקבל לנסיעות ולאירוח חבר הפרלמנט או משפחתו, כאשר שווי ההטבה עולה על 300 דולר אוסטרלי.
- חברות בכל ארגון או כל אינטרס אחר שעשוי לעורר (או להיתפס כמעורר) ניגוד עניינים עם תפקידו הציבוריים של חבר הפרלמנט.

**מי שמפר את הוראות ההחלטה** – ובכלל זה מי שלא מגיש את ההצהרה על האינטרסים (או על שינוי באינטרסים) במועד שנקבע או מספק בהצהרה מידע כוזב או מטעה – **יהיה אשם בניזיון חמור של בית-הנבחרים** (shall be guilty of a serious contempt) ויטופל על-פי סמכויות הבית בהתאם.

באשר **לחברי הסנאט** נקבעו הוראות דומות בהחלטה מ-1994.<sup>133</sup>

## 2.2. חברי הממשלה

ככלל, חברי הממשלה באוסטרליה חייבים להיות חברי פרלמנט, ומשכך חלות עליהם ההוראות החלות על חברי פרלמנט בדבר הצהרה על אינטרסים.

נוסף על כך, חברי הממשלה כפופים להכרזה **בדבר סטנדרטים לחברי הממשלה** (Statement of Ministerial Standards)<sup>134</sup> אשר מפרטת את כללי ההתנהגות המצופים מהם.<sup>135</sup> לפי המבוא להכרזה השרים מופקדים על טיפול בצרכי הציבור ועליהם לפעול באופן שתואם את הסטנדרטים הגבוהים ביותר של יושרה, בצורה

<sup>131</sup> צוין כי המרשם והצהרות האינטרסים של חברי בית-הנבחרים מופיעים באתר האינטרנט של בית-הנבחרים בקישור: [Register of Members' Interests](#), כניסה אחרונה: 1 בפברואר 2017.

<sup>132</sup> בהחלטה צוין במפורש כי אין צורך להצהיר על מתנה מבני משפחה או חברים אישיים מתוקף קשר אישי גרידא, אלא אם כן חבר הפרלמנט סבור שעשויה להתעורר מכך מראית עין של ניגוד עניינים.

<sup>133</sup> [Odgers'](#), supra note 128, Chapter 6, at: [Pecuniary Interests](#).

<sup>134</sup> Australian Government, [Statement of Ministerial Standards](#), December 2013.

<sup>135</sup> הסטנדרטים חלים על שרים (Ministers) ועל מי שמשמש בתפקיד של שר זוטא או סגן-שר (Parliamentary Secretaries).

הולמת (propriety) ובהתאם לחוק, לשבועת האמונים שלהם ולמחויבותם כלפי הפרלמנט. נוסף על כך עליהם להתנהל בצורה שתבטיח את אמון הציבור בהם ובממשלה בכללותה.

לענייננו קובעת ההכרזה כי **על השרים להצהיר על האינטרסים האישיים שלהם**, ובכלל זה האינטרסים הכספיים, ולוודא את רישומם במרשם כפי שנדרש על-ידי הפרלמנט מעת לעת. נוסף על כך עליהם לעמוד בדרישות נוספות בדבר הצהרות אינטרסים לראש הממשלה, כפי שייקבעו על-ידו, ולדווח לו על כל שינוי משמעותי באינטרסים הפרטיים שלהם תוך 28 יום. עוד נקבע כי על השרים להביא בחשבון את האינטרסים הכספיים והפרטיים של בני משפחתם הקרובה ולשקול האם אלה מעוררים ניגוד אינטרסים ממשי או למראית עין.

לשם המחשה נקבע בסטנדרטים כי על השרים להימנע מלשמש בתפקיד דירקטורים בחברות פרטיות או ציבוריות, אלא באישור ראש הממשלה, לאחר שהשתכנע שלא צפוי להתעורר בשל כך ניגוד אינטרסים. גם באשר להחזקה של מניות על השרים להימנע ממצבים של ניגוד אינטרסים. עליהם לפרוש מכל פעילות מקצועית ומניהול יום-יומי של עסקים, ולא ליהנות מהכנסה משמעותית נוספת. אסור לשרים לשמש כיועצים לכל חברה, עסק או גוף אחר, בין בתשלום ובין ללא תשלום, או לתת להם סיוע שאינו בגדר תפקידים המיניסטריאלי.

**הפרת החובה להצהיר על אינטרס אישי ממשי ורלוונטי** כנדרש על-ידי הפרלמנט **תהווה הפרה של הסטנדרטים.**

### 2.3. עובדי השירות הציבורי

נציבות השירות הציבורי של אוסטרליה (Australian Public Service Commission) היא הגוף האחראי לקידום ערכי השירות ולהבטחת העמידה של עובדי השירות בסטנדרטים של התנהגות אתית. הסטנדרטים האלה מעוגנים הן בדברי חקיקה ראשית, כגון: **חוק השירות הציבורי** (Public Service Act)<sup>136</sup> ו**חוק הממשל הציבורי, הביצוע והאחריות** (Public Governance, Performance and Accountability Act)<sup>137</sup> והן **בהוראות של נציב השירות הציבורי** (Australian Public Service Commissioner's Directions)<sup>138</sup> שמהוות חקיקת משנה.

נוסף על כך, הוציאה נציבות השירות הציבורי **חוברת הנחיות** אשר מתווה את ההתנהגות הנדרשת מעובדי **השירות הלכה למעשה** (APS Values and Code of Conduct in Practice) (להלן: חוברת ההנחיות),<sup>139</sup> וזאת מכוח ערכי היסוד של השירות הציבורי וקוד התנהגות לעובדי השירות<sup>140</sup>.

<sup>136</sup> [Public Service Act 1999](#) (No. 147, 1999), Compilation No. 18.

<sup>137</sup> [Public Governance, Performance and Accountability Act 2013](#) (No. 123, 2013), Compilation No. 3.

<sup>138</sup> [Australian Public Service Commissioner's Directions 2016](#), 13 September 2016

<sup>139</sup> [APS Values and Code of Conduct in Practice](#), APSC website, last updated: 17 February 2016.

<sup>140</sup> ערכי היסוד של השירות הציבורי וקוד ההתנהגות לעובדי השירות מעוגנים בסעיפים 10 ו-13 בהתאמה לחוק השירות הציבורי. ראו בקישורים: [APS Values](#) ו-[Code of Conduct](#) באתר הנציבות, כניסה אחרונה: 31 בינואר 2017.



יצוין כי נוסף על האמור לעיל, בחלק ממשרדי הממשלה והרשויות הציבוריות נוסחו הנחיות פנימיות לעובדים לטיפול במצבים של ניגוד עניינים,<sup>141</sup> אך לאור תחולתן הממוקדת הן לא ייסקרו במסגרת מסמך זה.<sup>142</sup>

### 2.3.1. החקיקה

בחוק השירות הציבורי נקבעו ערכי היסוד של השירות הציבורי (APS Values)<sup>143</sup> ולפיהם, בין השאר, על השירות הציבורי לפעול במחויבות להשגת תוצאות מיטביות, בצורה אתית תוך הצגת אמינות ויושרה, באופן מכבד, אחראי וחסר פניות.

בחוק זה גם מעוגן קוד ההתנהגות לעובדי השירות (Code of Conduct),<sup>144</sup> אשר בו נקבע כי עובד השירות מחויב לעמוד בהוראות האלה:

- לנהוג ביושר וביושרה, בתשומת לב ובשקדנות בכל הנוגע להעסקתו בשירות;
- במסגרת עבודתו להתנהג בכבוד, באדיבות וללא הטרדה כלפי כל אדם ולציית לכל החקיקה האוסטרלית הרלוונטית;
- לציית לכל הוראה חוקית וסבירה שניתנה לו על-ידי גורם בשירות המוסמך לכך;
- לשמור על סודיות בכל הנוגע לענייניו של השר או של צוותו של השר;
- לנקוט צעדים סבירים כדי למנוע כל ניגוד אינטרסים (ממשי או למראית עין), ולגלות פרטים בדבר כל אינטרס אישי מהותי (material personal interest) של העובד בקשר לעבודתו בשירות;
- להשתמש במשאבי המדינה בצורה מתאימה ולמטרות נאותות;
- לא לספק מידע כוזב או מטעה במענה לבקשת מידע רשמית בקשר לעבודתו בשירות;
- לא לעשות שימוש לא הולם במידע פנים, בחובותיו, במעמדו, בכוחו או בסמכותו כדי:
  - להשיג, או לנסות להשיג, רווח או תועלת לעצמו או לאחר;
  - לגרום, או לנסות לגרום, נזק או אבדן כלשהו לרשות בה מועסק העובד, למדינה או לאחר;

<sup>141</sup> ראו למשל במשרד לענייני חוץ וסחר:

Australian Government, Department of Foreign Affairs and Trade, Management, Conduct and Corporate Strategy Section, Conduct and Ethics Unit, [Conduct and Ethics Manual](#), 17 January 2017, [Chapter 5: Conflicts of Interests](#).

<sup>142</sup> עוד יצוין כי על עובדי הפרלמנט ועל עובדיהם של חברי הפרלמנט והשרים (עוזרים או יועצים פרלמנטריים) חלים, ככלל, הסדרים דומים לאלה החלים על עובדי השירות הציבורי, ובהם החובה לדווח על אינטרסים אישיים ממשיים ולנקוט צעדים סבירים כדי להימנע מניגוד בין אינטרסים אלה לבין העסקתם. עם זאת, לא מצאנו מידע על פרטי ההסדרים הספציפיים החלים על עובדים אלה והם לא ייסקרו במסגרת המסמך. ראו:

- §13, [Parliamentary Service Act 1999](#);
- [Statement of Standards for Ministerial Staff](#), Special Minister of State website, viewed: 9 February 2017;
- Australian Law Reform Commission (ALRC), [Secrecy Laws and Open Government in Australia](#) (ALRC Report 112), Chapter 13, §§13.30-13.40.

<sup>143</sup> §10, [Public Service Act 1999](#).

<sup>144</sup> §13, [Public Service Act 1999](#).

- לנהוג בכל עת באופן התומך בערכי השירות, בכבודה ובשמה הטוב של הרשות בה מועסק העובד ושל כלל השירות, ובעבודה מחוץ לגבולות אוסטרליה לנהוג בכל עת באופן התומך בשמה הטוב של אוסטרליה;
- לציית לכל דרישת התנהגות אחרת הקבועה בתקנות.

בחוק הממשל הציבורי הביצוע והאחריות<sup>145</sup> נקבע כי עובדים ומנהלים ברשויות השירות הציבורי מחויבים לגלות פרטים בדבר כל אינטרס אישי מהותי הנוגע לענייני אותה הרשות.

### 2.3.2. חוברת ההנחיות

בחוברת ההנחיות נקבעו הוראות מעשיות באשר למניעת ניגוד עניינים ולחובת הגילוי של אינטרסים אישיים של עובדי השירות.<sup>146</sup> בהנחיות נקבע כי הציבור זכאי לכך שיהיה לו ביטחון ביושרה של עובדי הציבור, ושיוכל לסמוך על כך שהאינטרסים הפרטיים של עובדי השירות הציבורי אינם מנוגדים לחובותיו הציבוריות. על כן, על העובדים לנקוט בצעדים סבירים כדי למנוע ניגוד אינטרסים, אמיתי או למראית עין,<sup>147</sup> בקשר להעסקתם. עוד נאמר כי לא תמיד אפשר למנוע ניגודי אינטרסים (ממשיים או למראית עין); במקרים כאלה נאמרו חלה על העובד חובה לגלות פרטים בדבר כל אינטרס אישי מהותי הנוגע להעסקתו. להלן יפורטו ההוראות העיקריות הקבועות בחוברת ההנחיות בנושאים הרלוונטיים:

#### חובת הגילוי<sup>148</sup>

- אינטרס אישי מקים חובת גילוי אם הוא אינטרס מהותי (material), כלומר אינטרס מהסוג שיוצר אפשרות אמיתית או הגיונית לניגוד אינטרסים, ואין די בסיכוי קלוש או באפשרות תאורטית לכך. אם אדם סביר לא היה מסיק על קיום קשר בין האינטרס האישי לחובותיו של העובד – לא מדובר באינטרס מהותי.
- מטרת הגילוי היא לוודא שמנהלי הרשות מודעים לאינטרסים האישיים של עובדיהם אשר עלולים להשפיע בצורה בלתי הולמת על מילוי חובותיהם של העובדים. במצב כזה יתכן שיתאפשר להקצות מחדש את תפקידי העובדים ומשימותיהם או לקבוע כי העובד לא ישתתף בקבלת החלטות רלוונטיות. יש לתעד בצורה הולמת את הגילוי ואת האסטרטגיה שננקטה כדי למנוע את ניגוד העניינים<sup>149</sup> (וראו להלן בעניין ניהול ניגודי אינטרסים).
- הצהרת אינטרסים שנתית של בכירים – מי שעומד בראש רשות ציבורית וכן מנהלים בכירים בשירות הציבורי כפופים לחובה מיוחדת ועליהם להגיש, אחת לשנה לפחות, הצהרה בכתב על האינטרסים האישיים הכספיים והמהותיים שלהם ושל בני משפחתם הקרובה (immediate family).<sup>150</sup> ככלל,

<sup>145</sup> §29, [Public Governance, Performance and Accountability Act 2013](#).

<sup>146</sup> Section 5, [APS Values and Code of Conduct in Practice](#), supra note 139.

<sup>147</sup> ניגוד אינטרסים ממשי מתרחש כאשר יש ניגוד בין החובה הציבורית לאינטרסים הפרטיים של העובד, אשר משפיע בצורה בלתי הולמת על העובד בביצוע חובותיו. ניגוד אינטרסים למראית עין (apparent conflict of interest) מתרחש כאשר נראה שאינטרס פרטי של העובד עלול להשפיע בצורה בלתי הולמת על ביצוע חובותיו של העובד גם כאשר הדבר אינו כך. לפי ההנחיות, מראית עין של ניגוד עניינים עלולה להיות מזיקה לא פחות מבחינת אמון הציבור במינהל הציבורי מאשר ניגוד עניינים ממשי המבוסס על עובדות אובייקטיביות.

<sup>148</sup> Section 5.2, [APS Values and Code of Conduct in Practice](#), supra note 139.

<sup>149</sup> אין פרטים נוספים על אופן התיעוד.

<sup>150</sup> לפי ההנחיות, משפחה קרובה כוללת בני ובנות זוג וילדים ועשוי לכלול גם קרובים אחרים (ואפילו חברים) המתגוררים עם העובד או שיש לו מערכת יחסים של תלות איתם (with whom the employee has a dependent relationship). ראו:

מנהלים בכירים ידווחו לראש הרשות בה הם מועסקים וראשי הרשויות ידווחו לשר הממונה עליהם. אם מההצהרה עולה ניגוד עניינים – על הצדדים לפעול כדי לפתור זאת (וראו [להלן](#) בעניין ניהול ניגודי אינטרסים).

- נוסף על דיווחי הבכירים, **כל רשות רשאית לדרוש**, על-פי שיקול דעתה ובהתאם לנסיבות, **דיווח שוטף גם מעובדים זוטרים יותר** שמכוח תפקידם ואחריותם חשופים לסיכון גבוה יותר של ניגוד עניינים. מדובר בעיקר בעובדים העוסקים באחד או יותר מהתחומים האלה: רכש; גיוס, מינוי וקידום עובדים; פיקוח ובקרה על קיום הוראות חוק או כללים; מתן רישיונות; קביעת קנסות או סנקציות מינהליות אחרות והכרעה בעררים על סנקציות כאלה; הקצאת כספי ציבור, מענקים, סובסידיות וכדומה; קבלת החלטות מחייבות ושימוש בכוחות סטטוטוריים.
- **תוכן ההצהרה בדבר האינטרסים – לא נקבעה רשימה סטנדרטית של פרטים שיש לגלות.** באחריות העובדים להביא בחשבון את האינטרסים האישיים ומערכות היחסים שעשויים להשפיע, או להשפיע לכאורה, על פעילותם ולגלות אותם.<sup>151</sup> בבחינת השאלה איזה מידע לגלות יש לשקול בין השאר את תפקידי הרשות הספציפית בה מועסק העובד ותחומי אחריותה, ובפרט ככל שאלה נוגעים ליושר (probity) שלה, ואת תפקידיו ותחומי אחריותו של העובד הספציפי. המידע שיש לגלות הוא על אינטרסים שיש בהם כדי ליצור ניגוד עניינים פוטנציאלי עם תפקידים רשמיים. **סוגי המידע עשויים לכלול** בהתאם לנסיבות:
  - **מידע על אינטרסים פיננסיים** – לרבות כהונה כדירקטור, החזקה במניות ובנאמנויות, השקעות בנדל"ן, מעורבות בקרנות פנסיה בניהול עצמי, מקורות הכנסה נוספים או התחייבויות כספיות משמעותיות;
  - **מידע על אינטרסים אישיים** – לרבות קשרי משפחה, קשרים אינטימיים, קשרים שנוצרו במסגרת יחסי עבודה או במעורבות קהילתית ובכלל זה פעילות התנדבותית, ספורטיבית, חברתית ותרבותית;
  - **מידע על מאורעות מסוגים מסוימים** – למשל: קבלת מתנות או הטבות אחרות וכן מידע על הצעות שהעובד קיבל וסירב להן (כאשר ההצעה עשויה להיתפס כשוחד).
- **גילוי אינטרסים של בני משפחה קרובה**<sup>152</sup> – על העובד לגלות אינטרסים אישיים וקשרים של בני משפחה קרובה כאשר לדעתו האינטרסים או הקשרים האלה עלולים להשפיע (או להראות כמשפיעים) על פעילותם במסגרת עבודתם.<sup>153</sup>

Section 5.2.22, [APS Values and Code of Conduct in Practice](#), supra note 139.

151 באתר הנציבות מצוין כי סוגי האינטרסים ומערכות היחסים שיש לגלות עשויים לכלול: השקעות בנדל"ן; החזקה במניות ובנאמנויות; חברות בדירקטוריון של חברה או שותפות בה; מעורבות בקרנות פנסיה בניהול עצמי; מקורות הכנסה משמעותיים נוספים; התחייבויות כספיות משמעותיות; מתנות; עסקים פרטיים; פעילות וולונטרית; קשרים חברתיים או אישיים שעשויים להשפיע על המחויבויות כעובד ציבור.

The types of interests and relationships that may need to be disclosed include real estate investments, shareholdings, trusts or nominee companies, company directorships or partnerships, involvement in self-managed superannuation funds, other significant sources of income, significant liabilities, gifts, private business, employment, voluntary activities, social or personal relationships that could or could be seen to impact upon your responsibilities.

See: APSC website, at: [Declaration of interests](#), viewed: 31 January 2017.

152 להגדרת משפחה קרובה, ראו לעיל הערה 150.

153 יצוין, כי ככלל, מסירת מידע אישי על בן משפחה מחייבת השגת הסכמתו לפי חוק הפרטיות. אם לא ניתנת הסכמה כזו, על העובד לשוחח על כך עם מנהל הרשות בה הוא עובד ומנהל הרשות יקבע כיצד לפעול.

כאמור, ראשי הרשויות הציבוריות אחראים לוודא כי קיים ניהול יעיל של ניגודי אינטרסים ועמידה במדיניות הרשות בדבר דיווח על אינטרסים. לשם כך נדרשת מערכת לרישום האינטרסים שתאפשר:

- להבטיח שדיווחים על ניגודי אינטרסים ינוהלו בהתאם להוראות כל דין (בין השאר בהתאם לחקיקה בדבר הגנת הפרטיות ובדבר ניהול ארכיונים);
  - לפקח על עדכניות הדיווחים;
  - להביא לידיעת ראש הרשות הציבורית מידע בדבר ניגודי אינטרסים רציניים.
- ככלל, הצהרות עובדים בדבר האינטרסים שלהם יוחזקו בתיקם האישי; כאשר הדיווח על האינטרס נוגע להחלטה מסוימת רצוי לצרף אותו גם לתיק בדבר אותה החלטה.
- בעת בחינת המידה בה ניגוד האינטרסים הוא מהותי אפשר להביא בחשבון את הגורמים האלה:
- סוג האינטרס האישי של העובד והיקפו;
  - אופי ההחלטה או הפעילות של הרשות או מידת החשיבות שלה;
  - המידה שבה האינטרס האישי של העובד עשוי להשפיע על ההחלטה או הפעילות או להיות מושפע ממנה;
  - אופי ומידת המעורבות הקיימת או המתוכננת של העובד בהחלטה או בפעילות של הרשות.

ניהול ניגוד אינטרסים של עובד יכול להיעשות בכמה אמצעים – בין השאר באמצעות הימנעות העובד מהשתתפות בדיונים בנושאים מסוימים, הגבלת העברת מידע רלוונטי לעובד, הימנעות העובד מהשתתפות בקבלת החלטות, הקצאה מחדש של מטלות לעובד, ויתור העובד על האינטרס או ויתור העובד על תפקידו, והכל בהתאם לנסיבות.

#### סוגיות נוספות<sup>155</sup>

בחוברת ההנחיות נקבעו הוראות גם באשר למצבים נוספים שעשויים ליצור ניגוד עניינים ובאשר לאמצעים להפחתת ניגוד העניינים ולניהולו במצבים אלה. כך למשל: קבלת מתנות והטבות על-ידי עובדי השירות הציבורי, הענקת מתנות על-ידם, הענקת מענקים לביצוע פעילות הממשלה, מגע עם שדלנים (לוביסטים), עבודה נוספת מחוץ לשירות הציבורי ועבודה לאחר פרישה מהשירות או סיום העבודה – עשויים כולם בנסיבות מסוימות ליצור ניגוד עניינים אמיתי או למראית עין.

<sup>154</sup> Section 5.3, [APS Values and Code of Conduct in Practice](#), supra note 139.

<sup>155</sup> Sections 5.4-5.10, [APS Values and Code of Conduct in Practice](#), supra note 139.

### 3. גרמניה

#### 3.1. כללי<sup>156</sup>

בגרמניה בעלי תפקידים שונים כפופים להוראות שונות בנושא ניגוד עניינים, בהתאם לתפקידם. ההסדרה הרלוונטית בגרמניה כוללת, בין היתר, את ההוראות האלה:

- **באשר לחברי הפרלמנט (הבונדסטאג)** – נקבע בחוק כי ביצוע המנדט של חבר הבונדסטאג יהיה במרכז פעילותו; עליו להצהיר על כל פעילות קודמת לתחילת הכהונה, כמו גם על פעילויות שנעשות והכנסות שמתקבלות במהלך הכהונה, ושעשויות להשפיע על ביצוע המנדט. נוסף על כך נקבע לחברי הבונדסטאג קוד התנהגות ומכוחו חובה על חברי הבונדסטאג לדווח ליו"ר הבונדסטאג בכתב על פעילויותיהם לפני הכהונה ובמהלכה; הדיווחים מתפרסמים. ההוראות החלות על חברי הבונדסטאג יפורטו [להלן](#).
- **באשר לעובדי השירות הציבורי** – עובדים אלה כפופים לצו בדבר מניעת שחיתות במינהל הפדרלי ולקוד התנהגות לעובדים למניעת שחיתות. על-פי קוד ההתנהגות חלה חובה להפריד את העבודה באופן מוחלט מהחיים הפרטיים ולבדוק האם האינטרסים הפרטיים עשויים להיות מנוגדים לחובות התפקיד. אם עובד מזהה מצב שבו עשוי להתעורר ניגוד אינטרסים – עליו לדווח על כך מיידית לממונה עליו. מנהלים בשירות הציבורי מחויבים לנהל את עובדיהם ולנקוט פעולות יזומות כדי לנטרל את נקודות התורפה שעלולות להוביל לשחיתות. ההוראות החלות על עובדי השירות הציבורי יפורטו [להלן](#).
- באשר לחברי הממשלה ולקנצלר – נקבע בחוק היסוד של גרמניה (החוקה) כי אסור לקנצלר ולחברי הממשלה להחזיק בכל משרה אחרת בתשלום, לעסוק בעסק, מקצוע או משלח יד אחר או להשתייך להנהלה של עסק המנוהל למטרת רווח.

#### 3.2. חברי הפרלמנט (הבונדסטאג)

##### 3.2.1. החקיקה

החלק העשירי בחוק בדבר חברי הבונדסטאג (להלן בפרק זה: החוק)<sup>157</sup> עוסק בעצמאותם של חברי הבית ולפיו חלה חובה על חברי הבונדסטאג שביצוע המנדט שלהם יהיה במרכז פעילותם.<sup>158</sup> חל איסור על חבר הבונדסטאג לקבל כל מענק או רווח כספי מלבד הקבוע בחוק, ובייחוד אסור לו לקבל תשלום או מענק בעל ערך כספי אשר ניתנים לו מתוך ציפייה לייצוג אינטרסים של המעניק בפרלמנט.<sup>159</sup>

לפי החוק, על חברי הבונדסטאג להצהיר על כל פעילות קודמת לתחילת כהונתם, כמו גם על פעילויות שנעשות והכנסות שמתקבלות במהלך הכהונה, ושעשויות להשפיע על ביצוע המנדט שלהם; ההצהרות

---

<sup>156</sup> המידע בפרק זה מבוסס על תשובה של הפרלמנט (הבונדסטאג) של גרמניה לבקשה מספר 3292 במרכז האירופי למחקר ולתייעוד פרלמנטרי (ECPRD, European Centre for Parliamentary Research & Documentation) הוא גוף הפועל בחסות הפרלמנט האירופי ומשמש פורום לשיתוף פעולה ולהחלפת מידע בין פרלמנטים במדינות חברות (ומדינות משקיפות, שביניהן גם ישראל).

<sup>157</sup> Part Ten, [Members of the Bundestag Act](#) (Abgeordnetengesetz - ABGG).

<sup>158</sup> §44a(1) [Members of the Bundestag Act](#).

<sup>159</sup> §44a(2) [Members of the Bundestag Act](#).

יתפרסמו.<sup>160</sup> הסנקציה על הימנעות מהצהרה כנדרש היא קנס מינהלי בגובה מחצית משכורתו השנתית של חבר הבית. פרטי ההסדר ייקבעו בקוד התנהגות לחברי הבונדסטאג שינוסח מכוח החוק.<sup>161</sup>

### 3.2.2. קוד ההתנהגות לחברי הבונדסטאג וההנחיות ליישמו

**קוד ההתנהגות לחברי הבונדסטאג** (להלן בפרק זה: **הקוד**)<sup>162</sup> נוסח, כאמור, מכוח החוק ומהווה נספח לתקנון הבית.<sup>163</sup> לפי הקוד, יו"ר הבונדסטאג מוסמך, בהתייעצות עם נשיאות הבית ויושבי הראש של הסיעות, להוציא **הנחיות ליישום ההוראות בדבר חובת הדיווח** (להלן: **ההנחיות**),<sup>164</sup> בין השאר בכל הנוגע לתוכן הדיווח והיקפו.<sup>165</sup> ההנחיות מהוות מעין דברי הסבר ופרשנות לקוד.

בפרק זה יפורטו ההוראות המופיעות בקוד ובהנחיות העוסקות בניגוד אינטרסים.

בקוד נקבעה **חובה על חבר הבונדסטאג לספק ליו"ר הבונדסטאג מידע בכתב על פעילויותיו** תוך שלושה חודשים מעת שהחל לכהן כחבר הבית, או תוך שלושה חודשים מעת שחלו שינויים בהן במהלך הכהונה; הדיווח יכול ללמוד מידע על הפעילויות האלה:<sup>166</sup>

- פעילויות **לפני תחילת כהונתו** כחבר הבית<sup>167</sup> –
  - פרטים על משלח ידו האחרון.
  - פרטים על פעילות כחבר בגופי הנהלה או ייעוץ<sup>168</sup> של חברה פרטית או ציבורית.
- פעילויות **במהלך כהונתו** כחבר הבית<sup>169</sup> –
  - פרטים על פעילות שנעשתה במקביל לכהונה תמורת תשלום, בין כעצמאי ובין כשכיר, לרבות המשך של פעילות שנעשתה לפני תחילת הכהונה, ייעוץ, ייצוג,<sup>170</sup> מתן חוות דעת ופעילות של כתיבה או

---

<sup>160</sup> בפועל ההצהרות מתפרסמות באתר האינטרנט של הבונדסטאג לצד הביוגרפיה של כל חבר והמידע מתעדכן לעתים קרובות.

<sup>161</sup> §44a(4) [Members of the Bundestag Act](#).

<sup>162</sup> [Code of Conduct for Members of the German Bundestag](#).

<sup>163</sup> הקוד מופיע בתרגום לאנגלית באתר האינטרנט של הבונדסטאג, כחלק מחוברת ובה דברי הסבר באשר למקורות הסמכות של הקוד והוראותיו (להלן: **החוברת**). ראו:

[Code of Conduct for Members of the German Bundestag, Compiled documentation](#), updated: October 2013.

<sup>164</sup> ההנחיות מופיעות אף הן בתרגום לאנגלית כחלק מחוברת (לעיל הערה 163); ראו:

[Provisions Implementing the Code of Conduct for Members of the German Bundestag](#), promulgated June 2013.

<sup>165</sup> Rule 1(4), [Code of Conduct for Members of the German Bundestag](#).

<sup>166</sup> Rule 1, [Code of Conduct for Members of the German Bundestag](#); Provision 1, [Provisions Implementing the Code of Conduct for Members of the German Bundestag](#).

<sup>167</sup> לפי ההנחיות, חובה לדווח על פעילות שנעשתה בשנתיים החולפות לפני תחילת הכהונה. ראו:

Provision 2, [Provisions Implementing the Code of Conduct for Members of the German Bundestag](#).

<sup>168</sup> "...activities as member of a board of management, supervisory board, administrative board, advisory board or other body..."

<sup>169</sup> יצוין, כי בניגוד למצב בישראל, בגרמניה אין איסור גורף על חברי פרלמנט לעסוק בעיסוקים נוספים.

<sup>170</sup> בקוד נקבעה הוראה מיוחדת באשר לחברי הבונדסטאג אשר כעורכי-דין מייצגים תמורת תשלום את המדינה או צד שלישי נגד המדינה; במקרים כאלה יש לדווח ליו"ר הבונדסטאג על הייצוג אם התמורה המתקבלת עולה על אלף אירו. ראו:

Rule 2, [Code of Conduct for Members of the German Bundestag](#). Provision 9, [Provisions Implementing the Code of Conduct for Members of the German Bundestag](#).

הרצאות.<sup>171</sup> **כחריג** לכלל זה אין חובה לדווח על פעילות כחבר הממשלה הפדרלית.

- פרטים על פעילות כחבר בגופי הנהלה או ייעוץ של חברה פרטית או ציבורית, או של איגוד, מועדון או ארגון דומה.
- פרטים על הסכמים קיימים או חדשים שעל-פיהם לחבר הבונדסטאג יועדו פעילויות או הטבות כספיות במהלך כהונתו או לאחריה.
- פרטים על זכויות בחברה פרטית או בשותפות אשר מקנות השפעה כלכלית משמעותית (בהתאם להנחיות שייקבעו).
- אין חובה לדווח על פעילות פרלמנטרית, אך יש לדווח על תפקידים במפלגות פוליטיות אם הם מבוצעים תמורת תשלום.<sup>172</sup>

כאשר חבר הבונדסטאג מדווח על פעילות שמתבצעת במהלך כהונתו, עליו **לדווח על סכום ההכנסה שהופקה ממנה** כאשר זו עולה על אלף אירו לחודש או 10,000 אירו לשנה (ברוטו, לרבות החוזרי הוצאות והכנסות בעין).<sup>173</sup>

לפי הקוד, **הדיווחים של חברי הבונדסטאג יתפרסמו ברשומות ובאתר האינטרנט של הבונדסטאג**.<sup>174</sup> באשר לדיווח על סכומי הכנסה – אלה ישויכו לעשר מדרגות הכנסה והפרסום יכלול רק את המדרגה אליה משויך הסכום.<sup>175</sup>

על חברי הבונדסטאג לנהל רישום נפרד של תרומות ומתנות שקיבלו באופן אישי ולדווח על כל תרומה או מתנה ששוויה עולה על 5,000 אירו;<sup>176</sup> תרומות ומתנות ששווין עולה על 10,000 אירו יפורסמו.<sup>177</sup>

החובה למסור מידע לא תכלול מידע על צדדים שלישיים שלגביהם החבר רשאי על-פי דין לסרב למסור עדות או שלגביהם קיימת חובה שלא למסור מידע סודי. במקרים כאלה אפשר לדרוש מסירת מידע באופן שבו הזכויות האמורות לא ייפגעו (למשל באמצעות ציון הסקטור הכלכלי אליו משתייך הלקוח במקום פרטי הלקוח עצמו).<sup>178</sup>

אסור לחבר הבונדסטאג לציין את חברותו בבונדסטאג במסגרת פעילותו המקצועית או העסקית.<sup>179</sup>

---

<sup>171</sup> **כחריג** לכלל זה אין חובה לדווח על מתן חוות דעת ופעילות של כתיבה או הרצאות כאשר ההכנסה אינה עולה על אלף אירו לחודש או 10,000 אירו לשנה.

<sup>172</sup> Provision 5, [Provisions Implementing the Code of Conduct for Members of the German Bundestag](#).

<sup>173</sup> דיווח על הכנסות ייעשה תוך שלושה חודשים ממועד קבלת ההכנסה.

<sup>174</sup> Rule 3, [Code of Conduct for Members of the German Bundestag](#).

<sup>175</sup> סכומי המדרגות: מדרגה 1 – 1,000-3,500 אירו; מדרגה 2 – עד 7,000 אירו; מדרגה 3 – עד 15,000 אירו; מדרגה 4 – עד 30,000 אירו; מדרגה 5 – עד 50,000 אירו; מדרגה 6 – עד 75,000 אירו; מדרגה 7 – עד 100,000 אירו; מדרגה 8 – עד 150,000 אירו; מדרגה 9 – עד 250,000 אירו; מדרגה 10 – מעל 250,000 אירו. ראו: Rule 3.

<sup>176</sup> לפי ההנחיות – יש לדווח גם על שתי תרומות או יותר מאותו תורם שסכומן הכולל עולה על 5,000 אירו. מתנות ששוויין אינו עולה על 200 אירו אינן חייבות בדיווח. ראו:

Provisions 10, 11, [Provisions Implementing the Code of Conduct for Members of the German Bundestag](#).

<sup>177</sup> Rule 4, [Code of Conduct for Members of the German Bundestag](#).

<sup>178</sup> Rule 1(5), [Code of Conduct for Members of the German Bundestag](#).

<sup>179</sup> Rule 5, [Code of Conduct for Members of the German Bundestag](#).



כאשר מתעורר קשר בין פעילות שחבר הבונדסטאג מקבל בגינה תמורה לבין נושא שדון באחת מוועדות הבונדסטאג שהוא חבר בה, וקשר זה אינו עולה בבירור מהמידע שמתפרסם על-פי הקוד – עליו לדווח על הקשר לפני תחילת הדיונים בוועדה.<sup>180</sup>

יצוין כי לפי הקוד אם לחבר הבונדסטאג יש ספק באשר לחובות החלות עליו מכוח קוד ההתנהגות – חלה עליו חובה לבקש הבהרות על כך מיו"ר הבית.<sup>181</sup>

**במקרה שחבר הבונדסטאג הפר את הוראות הקוד**, היו"ר יבקש את התייחסותו של אותו חבר ורשאי לקבל את עמדתו של יו"ר הסיעה הרלוונטית. אם לאחר בחינת העובדות מתברר שמדובר במקרה פחות חמור או מקרה של התרשלות קלה (למשל אי-עמידה במועדי הדיווח) – החבר צפוי לנזיפה. אם מדובר בהפרה חמורה של הקוד או בקבלת תשלום או מענק בעל ערך כספי בניגוד להוראות החוק – היו"ר ידווח לנשיאות וליושבי הראש של הסיעות; אם לאחר שמיעת החבר הנשיאות תקבע שארעה הפרה – הדבר יפורסם, נוסף על כל סנקציה אחרת אפשרית על-פי דין, לרבות קנס שלא יעלה על 50% ממשכורתו השנתית של החבר.<sup>182</sup>

### 3.3. עובדי השירות הציבורי<sup>183</sup>

#### 3.3.1. הצו בדבר מניעת שחיתות במינהל הפדרלי

הממשל הפדרלי של גרמניה פרסם לראשונה ב-1988 **צו בדבר מניעת שחיתות במינהל הפדרלי** (להלן: **הצו**)<sup>184</sup> במטרה להגביר את אמון הציבור ביושרה של השירות הציבורי; הצו עודכן ביוני 2004. הצו מפרט אמצעים אסטרטגיים למניעת שחיתות, כמו גם קוד התנהגות לעובדים והנחיות למנהלים.

הצו חל על כל הרשויות הפדרליות ועל כל הגופים שבבעלות המדינה; כל גוף יעשה את ההתאמות הנדרשות לו בהתאם למאפייניו ולסמכויותיו. על כל רשות לנתח מעת לעת את תחומי הפעילות שבסמכותה שחשופים במיוחד לשחיתות, ובתחומי פעילות אלה יש לוודא קיומה של בקרה מוגברת; יש לבחור את העובדים בתחומים אלה ביתר זהירות ולהגביל את משך כהונתם בתפקידים אלה לחמש שנים, למעט בנסיבות מיוחדות. כל גוף ימנה ממונה למניעת שחיתות שבין תפקידיו ליעץ להנהלה, להדריך את העובדים, לבקר ולבחון אינדיקציות לשחיתות וליידע את הציבור בדבר עונשים שהוטלו על-פי חוק השירות הציבורי והחוק הפלילי.

<sup>180</sup> Rule 6, [Code of Conduct for Members of the German Bundestag](#).

<sup>181</sup> Rule 7, [Code of Conduct for Members of the German Bundestag](#).

<sup>182</sup> Rule 8, [Code of Conduct for Members of the German Bundestag](#).

<sup>183</sup> חלק זה מבוסס על חוברת בשפה האנגלית שהוציא משרד הפנים הפדרלי של גרמניה, אשר כוללת את הכללים השונים שהוצאו להבטחת היושרה בשירות הציבורי (להלן: **חוברת כללי היושרה**). ראו:

Federal Ministry of the Interior, [Rules on Integrity](#), Second edition, March 2014, (hereinafter: [Rules on Integrity](#)); יצוין כי בחוברת כללי היושרה מפורטות הנחיות נוספות למניעת שחיתות (כמו למשל חוזר בדבר האיסור לקבל מתנות והמלצות ליחידות ביקורת פנים), וכן מידע על הוראות נוספות רלוונטיות, למשל האיסורים הקבועים בחוק הפלילי.

<sup>184</sup> הצו המעודכן בתרגום לאנגלית מופיע כחלק מחוברת כללי היושרה (לעיל הערה 183); ראו:

Federal Government Directive Concerning the Prevention of Corruption in the Federal Administration of 30 July 2004, in: [Rules on Integrity](#), supra note 183, pp. 6-26 (hereinafter: Federal Government Directive).

הצו מופיע גם כקובץ נפרד בקישור:

[Federal Government Directive Concerning the Prevention of Corruption in the Federal Administration of 30 July 2004](#).

### 3.3.2. קוד ההתנהגות לעובדים למניעת שחיתות

בנספח הראשון לצו נקבע **קוד ההתנהגות לעובדים למניעת שחיתות** (להלן: **קוד ההתנהגות**),<sup>185</sup> שמטרתו ליידע את עובדי השירות הציבורי במצבים שבהם הם עשויים, שלא בכוונה, להיות מעורבים בשחיתות, לעודד אותם למלא את תפקידם בצורה נאותה וחוקית ולהזהיר אותם מפני ההשלכות של התנהגות מושחתת.

אחד מתשעת הכללים הקבועים בקוד ההתנהגות הוא **הכלל המחייב להפריד את העבודה באופן מוחלט מהחיים הפרטיים ולבדוק האם האינטרסים הפרטיים עשויים להיות מנוגדים לחובות התפקיד**.

הקוד מציין בפני העובדים כי לעתים קרובות שחיתות מתחילה במעבר מקשר רשמי לקשר אישי או פרטי. כך, כאשר יש קשר אישי עם אדם או כאשר התקבלו ממנו הטבות (כגון הנחות, הזמנות למסעדות ולאירועים וכדומה) – קשה לסרב לעשות לו טובה או להעניק לו יחס מועדף גם במסגרת התפקיד הרשמי. לכן על העובד להבהיר מראש למי שהוא מצוי עימו בקשר אישי שהוא מחויב להפריד בין חייו הפרטיים לעבודתו. על העובד לקיים הפרדה גמורה כאמור – ללא התחשבות בסיכון לשחיתות – בכל הפעילויות הרשמיות שהוא מבצע.

בקוד מובהר לעובד כי הרשות שבה הוא עובד ואזרחי המדינה זכאים להתנהגות הוגנת, נאותה וחסרת פניות. **לכן עליו לבדוק כל תהליך שבו הוא מעורב ולוודא האם אינטרסים אישיים שלו, של קרוביו או של גופים שהוא מרגיש מחויב להם מעוררים ניגוד עניינים עם המחויבויות המקצועיות שלו**. על העובד להקפיד שלא ליצור אפילו מראית עין של היותו מוטה. **אם עובד מזהה מצב שבו עשוי להתעורר ניגוד אינטרסים בין מטלה רשמית הנובעת מתפקידו לבין אינטרסים אישיים שלו או של צד שלישי שהוא מרגיש מחויב לו – עליו לדווח מיידית לממונה עליו כדי שזה יפעל בהתאם (למשל על-ידי כך שישחרר אותו ממטלותיו בהתאם לנסיבות)**.

עוד נקבע בקוד ההתנהגות כי **על העובד להפריד בצורה ברורה בין עבודתו בשירות הציבורי לבין עיסוקים נוספים שלו**. אסור שקשרים אישיים שנוצרו במסגרת העיסוקים הנוספים ישפיעו על העבודה בשירות; אם יש ספק בכך – על העובד להפסיק את העיסוק הנוסף.

בסופו של דבר, לפי הקוד, **שמו הטוב של העובד – כמו גם שמו הטוב של כלל השירות הציבורי – ייפגע כתוצאה ממתן עדיפות לאינטרסים פרטיים במקרה של ניגוד אינטרסים**, והפגיעה תהיה חמורה יותר ככל שתפקידו של העובד משמעותי ובעל השפעה.

### 3.3.3. הנחיות למנהלים

בנספח השני לצו נקבעו **הנחיות למנהלים וראשי רשויות ציבוריות** (להלן בפרק זה: **ההנחיות**).<sup>186</sup> ההנחיות נועדו להדגיש בפני מנהלים וראשי רשויות בשירות הציבורי את תפקידם הכפול במניעת שחיתות – הן כאחראים על העובדים הכפופים להם והן כמי שמהווים דוגמה אישית עבורם. **לכן, על המנהלים לנהל את עובדיהם ולנקוט פעולות יזומות כדי לנטרל את נקודות התורפה שעלולות להוביל לשחיתות, ובהן: (1) פיקוח מינהלי לא מספק על ביצוע משימות; (2) אמון עיוור בצוות העובדים הבכיר או בבעלי תפקידים מיוחדים; (3) אופי חלש של עובדים בתחומים רגישים; (4) דוגמה אישית שלילית של מנהלים או**

<sup>185</sup> Federal Government Directive, supra note 184, Annex 1 – Anti-Corruption Code of Conduct.

<sup>186</sup> Federal Government Directive, supra note 184, Annex 2 – Guidelines for supervisors and heads of public authorities/agencies.

בכירים המקבלים מתנות; (5) העדר נקיטת פעולות לאחר גילוי מצבים בעייתיים אשר מביא להעדר הרתעה.

בהנחיות מפורטים **האמצעים שעל המנהלים לנקוט** כדי למנוע ולנטרל את נקודות התורפה האמורות; האמצעים הרלוונטיים לניגודי אינטרסים כוללים:

▪ קיום **שיחות קבועות עם צוות העובדים על חובותיהם בכל הנוגע למניעת ניגוד אינטרסים** ולאיסור על קבלת מתנות.

▪ הגדרה ברורה של היקף שיקול הדעת של כל עובד בקבלת החלטות וקביעת הגבלות שיחולו עליו במידת הצורך.

▪ **בתחומי פעילות שחשופים במיוחד לשחיתות –**

○ יש לוודא קיומם של מנגנוני בקרה מוגברת על התהליכים המתרחשים;

○ יש ליצור מנגנונים לתחלופה בביצוע מטלות ובקשר עם גורמים חיצוניים בין עובדים שונים בתחום, וכן להבטיח, ככלל, שעובדים ישמשו בתפקידים כאלה למשך לא יותר מחמש שנים (למעט במקרים מיוחדים);

○ בכל הנוגע לניהול העובדים, יש לנקוט במאמצים מיוחדים, ובכלל זה:

• **כאשר נודע למנהל על ניגוד אינטרסים של עובד**, בשל עיסוק נוסף שלו או בשל אינטרסים של בן משפחתו, יש למצוא פתרון, למשל באמצעות שחרור העובד מהמטלות הרלוונטיות;

• כאשר נודע למנהל על חולשה אישית של עובד (למשל התמכרות, תחביבים יקרים וכדומה) או על חובות גדולים שהוא נמצא בהם – יש לגלות לכך ערנות מיוחדת (ככלל אין לאפשר לעובד שמצוי בקשיים כלכליים לשמש בתפקיד שבו הוא חשוף להשפעה של צדדים שלישיים).

עוד מפורטים בהנחיות סימני אזהרה לקיומה של שחיתות והוראות לפעולה של המנהל אם מתעורר חשד לשחיתות אצל עובדיו.

#### 4. ספרד<sup>187</sup>

##### 4.1. כללי

**חוק מס' 3/2015** (להלן בפרק זה: **החוק**)<sup>188</sup> מסדיר את דרכי המינוי ואת פעולותיהם של נושאי משרות בכירות במנהל הציבורי של ספרד.<sup>189</sup> לפי החוק, על נושאי המשרות הכפופים לחוק להקדיש עצמם באופן בלעדי לתפקידם, לפעול בביצוע תפקידם למען האינטרס הציבורי ולהימנע ממצבים של ניגוד עניינים; **אם נושא משרה נמצא במצב של ניגוד עניינים עליו להימנע מקבלת החלטה שמושפעת ממנו.**

<sup>187</sup> פרק זה נכתב על-ידי עו"ד ליאור בן דוד, ממונה (חקיקה ומחקר משפטי) בלשכה המשפטית של הכנסת.

<sup>188</sup> [Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado.](#)

<sup>189</sup> סקירת החוק מתבססת גם על:

▪ Agustí Cerrillo-i-Martínez (2016): [Beyond Revolving Doors: The Prevention of Conflicts of Interests Through Regulation](#), *Public Integrity*, 20 September 2016, pp. 7-10;

▪ אתר ממשלת ספרד בקישור: [Transparency and Public Administration Reform](#), תאריך כניסה: 16 בפברואר 2017.

כדי לפקח על איסור ניגוד העניינים, נושאי המשרות הבכירות נדרשים, בין השאר, למלא **הצהרה על פעילויותיהם הכלכליות ב"מרשם הפעילויות"** ולפרט בה את כל הפעילויות שביצעו במסגרת קשרי עבודה, מסחר וקשרים מקצועיים במהלך השנתיים שקדמו לתחילת כהונתם בתפקיד הציבורי. במסגרת מה שמכונה "מערכת התראה לזיהוי מוקדם של ניגודי עניינים" ועל סמך ההצהרות שהוגשו, **המשרד לניגודי עניינים, יודיע לנושא המשרה מהם הסוגיות והעניינים שבאופן כללי הוא צריך להימנע מלעסוק בהם במסגרת כהונתו או מילוי תפקידו.**

## 4.2. האיסור על ניגוד עניינים

חוק מס' 3/2015 התקבל בספרד במרס 2015 ומסדיר את דרכי המינוי ואת פעולותיהם של נושאי משרות בכירות במנהל הציבורי של ספרד. **החוק נועד להבטיח, בין השאר, שפעולותיהם יתבצעו בתנאים מקסימליים של שקיפות, חוקיות והעדר ניגודי עניינים** בין האינטרס האישי לזה הציבורי. סעיף 1 לחוק מגדיר מיהם נושאי המשרות הבכירות שעליהם חל החוק. הללו כוללים בכירים ברמה הארצית בלבד ולא ברמת השלטון האזורי או המוניציפלי. עליהם נמנים, בין השאר, שרי ממשלה; מזכירי מדינה (Secretarios de Estado); מושלי המחוזות האוטונומיים; שגרירים וראשי משלחות דיפלומטיות קבועות בפני ארגונים בינ"ל; מנכ"לים של משרדים ממשלתיים; נשיאים, סגני נשיאים, מנכ"לים ופקידים בכירים אחרים בגופי ממשל, בחברות ובגופים שונים במגזר הציבורי המדינתי וכאלה הקשורים לממשל.

**הפרק השני של החוק (סעיפים 11-18) מסדיר את סוגיית ניגודי העניינים.** הסעיף הראשון בפרק זה מגדיר מהם ניגודי עניינים. נושאי משרות בכירות צריכים לפעול למען האינטרסים הציבוריים ולהימנע מכך שאינטרסים פרטיים שלהם ישפיעו באופן לא ראוי על מילוי תפקידם. **נושא משרה בכירה נתון בניגוד עניינים כאשר ההחלטה שהוא עומד לאמץ יכולה להשפיע על האינטרסים האישיים, הכלכליים או המקצועיים שלו, באופן שעלול להיטיב עמו או לפגוע בהם.** אינטרסים כאמור כוללים לא רק את אלה האישיים של נושא המשרה עצמו אלא גם של בני זוג ובני משפחה קרובים; של אנשים שאיתם יש לו עניינים הנתונים בהתדיינות משפטית; של אנשים שעמם יש לו קשרי ידידות אינטימיים או יחסים של איבה גלויה; של ישויות משפטיות או חברות פרטיות שאליהן היה קשור ביחסי עבודה או קשרים מקצועיים מכל סוג שהוא במהלך השנתיים שקדמו למינויו לתפקיד הציבורי; וכן של ישויות משפטיות או חברות פרטיות שבני משפחתו קשורים אליהן ביחסי עבודה או קשרים מקצועיים מסוג כלשהו שכרוכים במילוי פונקציות או מתן שירותים של ניהול, הדרכה וייעוץ.<sup>190</sup>

**החוק מחייב, ככלל, את נושאי המשרות הבכירות להקדיש עצמם באופן בלעדי לתפקידם,** מבלי לשלב את העיסוק במשרתם עם משרות, תפקידים או עיסוקים אחרים כלשהם, בין אם במגזר הציבורי ובין אם בזה הפרטי. עם זאת, **לכלל האמור ישנם כמה חריגים,** כמו למשל אם מדובר, בין השאר, בעיסוקים שמבחינה מוסדית מתיישבים עם אותה משרה או אף נגזרים מכוח התפקיד; במינוי לתפקיד נוסף מטעם הממשלה עצמה; ביצירה ספרותית, אמנותית או מדעית, בפרסומים הנובעים ממנה או מתן הרצאות מזדמנות וחריגות בכנסים, סמינרים וועידות, ובלבד שכל אלה אינם תוצרים של יחסי עבודה או מתן שירותים בתשלום לגופים אחרים ואין בהם כדי לפגום במילוי התפקיד הציבורי של נושא המשרה הבכירה באופן עצמאי וללא משוא-פנים.<sup>191</sup> כמו כן, **לנושאי משרות בכירות,** בין אם בעצמם ובין אם באמצעות גורמים מתווכים שפועלים בשמם, **אסור שיהיו אחזקות ישירות או עקיפות בשיעור של למעלה מ-10%**

<sup>190</sup> סעיף 11 לחוק מס' 3/2015.

<sup>191</sup> סעיף 13 לחוק מס' 3/2015.

בחברות שיש להן התקשרויות חוזיות מסוג כלשהו עם המגזר הציבורי ברמה המדינתית, האוטונומית או המקומית או בחברות שמקבלות סובסידיות או מענקים ממנהל ציבורי כלשהו.<sup>192</sup>

תחת הכותרת "מערכת התראה לזיהוי מוקדם של ניגודי עניינים", סעיף 12 לחוק עוסק בניסיון למנוע מלכתחילה מצבים של ניגוד עניינים. הסעיף קובע כי נושאי משרות בכירות צריכים לבצע את תפקידיהם ולהוציא לפועל את סמכויותיהם מבלי להימצא במצב של ניגוד עניינים ואם נושא משרה כאמור נמצא במצב שכזה עליו להימנע מקבלת החלטה שמושפעת ממנו.<sup>193</sup>

בתוך שלושה חודשים ממועד כניסתם לתפקיד או ממועד עזיבתם אותו, על-פי העניין, נושאי משרה בכירים צריכים להגיש ל"מרשם הפעילויות" (Registro de Actividades) דוח שבו הם מפרטים את העיסוקים והפעילויות הכלכליות שביצעו במהלך השנתיים שקדמו לכניסתם לתפקיד או את אלה שבכוונתם לבצע במהלך השנתיים שלאחר עזיבתם אותו.<sup>194</sup>

בהתאם למידע שנושא המשרה הבכיר מסר בהצהרה על פעילויותיו (או בהתאם למידע נוסף שהוא עשוי להידרש למסור), המשרד לניגודי עניינים (Oficina de Conflictos de Intereses; ראו [להלן](#)), יודיע לו מהם הסוגיות והעניינים שבאופן כללי הוא צריך להימנע מלעסוק בהם במסגרת כהונתו או מילוי תפקידו. יצוין שכלל זה חל לגבי נושאי משרה בכירים מסוימים (המכונים בעלי *condición de autoridad*).<sup>195</sup> גופים וארגונים שבהם נותנים שירותים נושאי משרה בכירים אחרים, שאין להם *condición de autoridad*, צריכים אף הם, על-פי החוק, להנהיג פרוצדורות מתאימות על-מנת לזהות מועד מצבים אפשריים של ניגודי עניינים וכדי שכאשר אותם נושאי משרות נקלעים למצבים שכאלה הם יימנעו (או שניתן יהיה למנוע מהם) לקבל החלטות בעניינים אלה. על הפרוצדורות הללו ועל תוצאות יישומן נדרשים אותם גופים וארגונים לדווח מדי שנה למשרד לניגודי עניינים.<sup>196</sup>

הימנעות נושא המשרה הבכירה מטיפול או מקבלת החלטה בנושא מסוים בשל ניגוד עניינים תירשם בכתב ותדווח לממונים עליו או לגוף שמינה אותו לתפקיד. בתוך חודש ימים נושא המשרה הבכירה נדרש לדווח על כך גם למרשם הפעילויות, שבו תנועד אותה הימנעות. במקרה שההימנעות מהצבעה או מהחלטה היתה במסגרת ישיבה של גוף קולגיאלני שבו חבר נושא המשרה הבכירה, רישום הדבר בפרוטוקול של אותה ישיבה מהווה תחליף לדיווח על כך לממונים על אותו נושא משרה או לגוף שמינה אותו לתפקיד. עם זאת, המזכיר של אותו גוף קולגיאלני צריך לדווח על כך למרשם הפעילויות.<sup>197</sup> בכל מקרה, נושא המשרה

<sup>192</sup> סעיף 14.1 לחוק מס' 3/2015.

<sup>193</sup> סעיף 12.1 לחוק מס' 3/2015.

<sup>194</sup> החוק גם מטיל הגבלות על פעילותם של נושאי משרות בכירות במגזר הפרטי לאחר סיום כהונתם הציבורית. הוא קובע תקופה של שנתיים מתום מועד הכהונה שבמהלכה ככלל אסור לנושא המשרה לעבוד בחברות פרטיות שהושפעו מהחלטות שהוא היה שותף להן או שהיו תחת פיקוחו במסגרת כהונתו. אם המשרד לניגודי עניינים סבור שעלולה להיות בעייתיות בפעילויות שנושא המשרה צפוי לעסוק בהן לאחר סיום תפקידו – הוא יודיע על כך גם לנושא המשרה וגם לחברה הפרטית שבה הוא מתעתד לעבוד והללו מצדם רשאים להגיב על כך פורמלית. בתוך חודש ימים המשרד לניגודי עניינים יקבל החלטה סופית בסוגיה הנדונה ויודיע על כך לשני הצדדים האמורים. סעיפים 15.1-15.2, 15.6-15.7 לחוק מס' 3/2015. כמו כן, במהלך אותן שנתיים לאחר שסיימו את תפקידם הציבורי, תירשם במרשם הפעילויות כל פעילות כלכלית חדשה שלהם שהתקבלה לגביה החלטה של המשרד לניגודי עניינים. כדי למלא אחר האמור לעיל, נושא המשרה הבכיר גם צריך להגיש למרשם הפעילויות אישור על שתי ההצהרות השנתיות האחרונות שהגיש למס הכנסה. המשרד לניגודי עניינים רשאי לבקש ממרשמים נוספים (מרשם המסחר, מרשם הקרנות) בדיקות שונות לגבי הנתונים שמסר נושא המשרה הבכיר. כמו כן, נושא המשרה יכול לאשר בכתב למשרד לניגודי עניינים להשיג מידע בעניינו ישירות מרשויות המס. סעיפים 16.1-16.4 לחוק מס' 3/2015.

<sup>195</sup> יצוין כי לא ברורה ההבחנה בין נושאי משרה בכירים בעלי *condición de autoridad* לבין נושאי משרה בכירים אחרים. למרות פנייתנו לקבלת הבהרות מהרשויות בספרד בדבר ההבדלים בהגדרות שני סוגי נושאי המשרה הבכירים האמורים לעיל, לא התקבלה עד עתה הבהרה שתסביר את הגדרותיהם.

<sup>196</sup> סעיפים 12.2 ו-12.3 לחוק מס' 3/2015.

<sup>197</sup> סעיף 12.4 לחוק מס' 3/2015.

הבכירה רשאי לפנות מצדו, בכל עת, לפנות למשרד לניגודי עניינים כדי להיוועץ בשאלת כשירותו לעסוק בנושא מסוים.<sup>198</sup>

בדומה לאמור לעיל בנוגע למרשם הפעילויות, בתוך שלושה חודשים ממועד כניסתם לתפקיד או ממועד עזיבתם אותו, על-פי העניין, נושאי משרה בכירים צריכים להגיש ל"מרשם הזכויות והנכסים הכלכליים" (Registro de Bienes y Derechos Patrimoniales) אישור על הצהרה השנתית האחרונה שהגישו בנוגע למס על רכושם, או הצהרה שוות ערך, וכן הצהרה על מס ההכנסה ששילמו במועד תחילת תפקידם הציבורי ובמועד סיומו, וכך גם מדי שנה לאורך תקופת כהונתם.<sup>199</sup>

### 4.3. אמצעים לפיקוח ולאכיפה

חלקו השלישי של החוק (סעיפים 19-24) עוסק במנגנוני הבקרה והפיקוח על נושאי משרה בכירים ובראשם המשרד לניגודי עניינים – גוף אוטונומי המשוך למשרד האוצר והמנהלים הציבוריים (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas). מנהל המשרד לניגודי עניינים מתמנה לתפקידו בידי הממשלה, על-פי הצעת השר הממונה על משרד האוצר והמנהלים הציבוריים ולאחר שהמועמד לתפקיד הופיע בפני הוועדה המתאימה של בית הנבחרים.<sup>200</sup> במסגרת תפקידו אחראי המשרד לניגודי עניינים, בין השאר, על הכנת הדוחות וקבלת הדיווחים הנדרשים על-פי חוק זה; על בחינת התאמתם של נושאי המשרות הבכירות לעיסוק בתחומים שונים מטעמים של ניגוד עניינים; ועל ניהול "מרשם הפעילויות" ו"מרשם הזכויות והנכסים הכלכליים" של אותם נושאי משרות.<sup>201</sup> על כל הסוכנויות, הארגונים והגופים הציבוריים, כמו גם חברות וגופים פרטיים, חלה חובה לשתף פעולה עם המשרד לניגודי עניינים במטרה לאתר הפרות של ההוראות המפורטות בחוק זה. החוק מדגיש במיוחד את סמכותו של המשרד לניגודי עניינים לפנות בבקשות מידע לרשויות הביטוח הלאומי כדי לאמת את מצב התעסוקה של מי שסיימו לכהן בתפקיד ציבורי בכיר.<sup>202</sup>

באשר למרשמים האמורים שמנוהלים בידי המשרד לניגודי עניינים, יצוין כי בעוד שמרשם הפעילויות הוא מרשם בעל אופי ציבורי, מרשם הזכויות והנכסים הכלכליים הוא מרשם חסוי, שהגישה אליו מוגבלת, פרט למי שנוגע בדבר, רק למספר גורמים המנויים בחוק (שני בתי הפרלמנט, ועדות חקירה פרלמנטריות, בתי המשפט ומשרד התובע הכללי).<sup>203</sup> עם זאת, תוכן הצהרותיהם של שרי הממשלה, מזכירי המדינה ושאר נושאי המשרה הבכירים בנוגע לזכויותיהם ונכסיהם הכלכליים (הצהרות הון) יתפרסם ברשומות בהתאם לחוק. באשר לנכסים, הצהרה מקיפה על מצבם הפיננסי של אותם נושאי משרות תתפרסם תוך השמטת הנתונים המתייחסים למיקום הנכסים ותוך שמירת פרטיותם וביטחונם של בעליהם.<sup>204</sup>

כדי להבטיח את שקיפות פעולותיו, כל חצי שנה המשרד לניגודי עניינים יגיש לממשלה דוח, שיועבר לבית הנבחרים, על מילוי חובות ההצהרה האמורות של אותם נושאי משרה בכירים ועל הפרות הוראות החוק הרלוונטיות שבוצעו על-ידם, תוך ציון האחראים לכך. הדוח יפרט כמה הצהרות התקבלו מכל נושא

198 סעיף 12.5 לחוק מס' 3/2015.

199 סעיפים 17.1-17.4 לחוק מס' 3/2015.

200 סעיף 19.1 לחוק מס' 3/2015.

201 סעיף 19.4 לחוק מס' 3/2015.

202 סעיף 20 לחוק מס' 3/2015.

203 סעיף 21.3 לחוק מס' 3/2015.

204 סעיף 21.5 לחוק מס' 3/2015.

משרה בכיר, את הפניות שהופנו אליו לגבי הצהרות שלא התקבלו ממנו ויצוינו בו פרטיהם של אותם נושאי משרות שלא מילאו אחר חובותיהם האמורות. במידה שננקטו נגדם הליכי סנקציות, העתק ההחלטה על כך יישלח לנשיאות בית הנבחרים. הדוח האמור יכלול גם מידע נוסף בנוגע לכל האמור לעיל, שבו לא יצוינו פרטיהם האישיים של נושאי המשרות הרלוונטיים ומידע נוסף זה יתפרסם ברשומות.<sup>205</sup>

עם סיום כהונתם, המשרד לניגודי עניינים יבחן את מצבם הפיננסי של נושאי המשרה הבכירים כדי לוודא שאכן מילאו את כל חובותיהם על-פי החוק וכדי לבדוק אם לא התעשרו שלא כדין במהלך כהונתם בתפקיד, כאשר לצורך זה יילקחו בחשבון הכנסותיהם מהמשרה שבה החזיקו וההתפתחות שחלה במצבם הכלכלי לאורך תקופה זו.<sup>206</sup> בהתאם לכך, בתוך שלושה חודשים ממועד סיום כהונתו של נושא המשרה, המשרד לניגודי עניינים יכין דוח על מצבו הכלכלי. נושא המשרה שמצבו הכלכלי נתון לבדיקה כאמור צריך למסור למשרד לניגודי עניינים את כל המידע שנדרש ממנו לשם הכנת הדוח בעניינו. עוד בטרם אישורו הסופי של הדוח תינתן לנושא המשרה הזדמנות לקרוא אותו ובתוך 15 ימים ממועד קבלתו הוא יוכל להגיב על תוכנו אם ברצונו לעשות זאת. לאחר מכן הדוח יאושר סופית ויימסר לנושא המשרה. אם מהנתונים והעובדות שנבדקו בדוח עולות אינדיקציות להתעשרות שלא כדין, המשרד לניגודי עניינים יוכל לבקש מרשויות המס את שיתוף הפעולה שלהן לצורך הבהרת המידע הרלוונטי. אם בעקבות הליך זה מתעורר חשד לעבירות מנהליות או פליליות, המידע האמור יועבר לרשויות המוסמכות שיוכלו לנקוט בהליכים המתאימים. מדי חצי שנה המשרד לניגודי עניינים ידווח לממשלה על פעולותיו אלה.<sup>207</sup>

חלקו הרביעי והאחרון של החוק עוסק **במשטר הסנקציות שניתן לנקוט בהן בגין הפרת הוראותיו**. הפרות אלה נחלקות לשלוש קטגוריות: הפרות חמורות מאד (למשל, מתן הצהרות כוזבות), הפרות חמורות (למשל, השמטה מכוונת של נתונים ומסמכים שהיו אמורים להימסר על-פי הוראות החוק) והפרות קלות.<sup>208</sup> הפרות חמורות או חמורות מאד יגררו עמן הצהרה שתתפרסם ברשומות על כך שנושא המשרה לא מילא אחר הוראות החוק. בנוסף, הפרה חמורה מאד של החוק תגרור את פיטוריו של נושא המשרה (אלא אם כן הוא כבר סיים את תפקידו); בחלק מן המקרים הוא יאבד את זכותו לקבל פיצויים עם סיום עבודתו הציבורית וכן הוא יידרש להחזיר כספים ששולמו לו שלא כדין בנוגע לאותם פיצויים. בצד כל אלה, היבטים פליליים של הפרות הוראות החוק יועברו לטיפול רשויות התביעה המוסמכות. כמו כן, נושאי משרה בכירים שביצעו הפרות חמורות או חמורות מאד של הוראות החוק לא יוכלו להתמנות למשרות בכירות לתקופה של בין חמש לעשר שנים. הסנקציה בגין הפרה קלה של החוק היא נזיפה או אזהרה.<sup>209</sup>

## 5. צרפת<sup>210</sup>

205 סעיף 22 לחוק מס' 3/2015.

206 סעיף 23 לחוק מס' 3/2015.

207 סעיף 24 לחוק מס' 3/2015.

208 סעיף 25 לחוק מס' 3/2015.

209 סעיף 26 לחוק מס' 3/2015.

210 המידע בפרק זה מבוסס, בין היתר, על אתר האינטרנט של הרשות הגבוהה לעניין השקיפות של החיים הציבוריים:

HATVP – La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique; HATVP website in [French](#) and [English](#), viewed: 24 January 2017.



בצרפת כ-14,000 נבחרים ציבור ועובדי ציבור בכירים מחויבים להגיש הצהרות על האינטרסים הפרטיים והציבוריים שלהם לרשות ייעודית שבין תפקידיה לבדוק את ההצהרות. ההצהרות של נבחרים הציבור מתפרסמות לציבור.

## 5.1. רקע

עד שנת 1988 תחום היושרה הציבורית בדין הצרפתי הוסדר רק במישור הפלילי במסגרת עבירות כגון שחיתות, שוחד וכדומה. בשנה זו נחקקו הסדרים להגברת השקיפות של מידע בדבר אישי ציבור והוטלה חובה על חברי הממשלה ונבחרים ציבור ברשויות המקומיות לדווח על הונם לנציבות לשקיפות פיננסית של החיים הציבוריים (להלן: הנציבות).<sup>211</sup> ב-1995 הורחבה חובת הדיווח והוחלה גם על חברי הפרלמנט ועל בעלי תפקידים בכירים נוספים.

ב-2011 הורחבה סמכות הנציבות בחקיקה, הוקנתה לה הסמכות לקבל את דוחות המס של בעלי התפקידים המדווחים, ואף נקבעו בחוק סנקציות פליליות על דיווח כוזב או חלקי. בשנים 2011-2012 הוגשו שני דוחות שהמליצו על רפורמה בדיני השקיפות, ובכלל זה על כך שבעלי התפקידים הכפופים לחוק יידרשו למסור גם מידע על האינטרסים שלהם, וזאת במטרה למנוע ניגודי אינטרסים.

על רקע דוחות אלה נחקקו בצרפת בנובמבר 2013 שני חוקים המכונים "חוקי השקיפות בחיים הציבוריים" (להלן: חוקי השקיפות החדשים),<sup>212</sup> במטרה ליישם אסטרטגיה מקיפה שתתן מענה לדרישות של ממשל פתוח ודמוקרטיה מודרנית. חוקים אלה מגדירים לראשונה ניגוד עניינים (וראו בהרחבה [להלן](#)) וקובעים חובה על נבחרים ועובדי ציבור להגיש הצהרה בדבר האינטרסים שלהם (כפי שיפורט [להלן](#)).

ב-2016 נחקק החוק בדבר האתיקה, הזכויות והחובות של עובדי ציבור;<sup>213</sup> חוק זה מתקן, בין השאר, חקיקה קודמת הנוגעת לזכויות ולחובות של עובדי ציבור,<sup>214</sup> וקובע עבורם כללי אתיקה ואיסור על ניגוד עניינים.

## 5.2. ניגוד עניינים

בחוקים מ-2013 ומ-2016 (שייקראו יחד בפרק זה: החקיקה החדשה), נקבעה לראשונה הגדרה של המושג "ניגוד עניינים" (un conflit d'intérêts).<sup>215</sup> לפי ההגדרה, ניגוד עניינים הוא מצב שבו אינטרס פרטי או ציבורי של אדם מנוגד לאינטרס ציבורי אחר (a situation in which a private or public interest interferes with a public interest) כך שהדבר עשוי להשפיע או להיתפס כמשפיע על ביצוע תפקידו באופן עצמאי, חסר פניות ואובייקטיבי. להגדרה זו יש שלושה מרכיבים מרכזיים:<sup>216</sup>

<sup>211</sup> La Commission pour la transparence financière de la vie publique (במקור: La Commission pour la transparence financière de la vie politique); בתרגום לאנגלית: (Commission on the financial transparency of public life).

<sup>212</sup> [Loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique](#); English translation: [Constitutional Bylaw no. 2013-906 of 11 October 2013 on transparency in public life](#).

[Loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique](#); English translation: [Act no. 2013-907 of 11 October 2013 on transparency in public life](#).

<sup>213</sup> [Loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires](#).

<sup>214</sup> [Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires \(Loi dite loi Le Pors\)](#).

<sup>215</sup> Article 2, [Act no. 2013-907 of 11 October 2013 on transparency in public life](#).

<sup>216</sup> HATVP website, at: [Prevent conflicts of interest](#), viewed: 24 January 2017.

(1) **לבעל התפקיד הציבורי יש אינטרס** – האינטרס יכול להיות ישיר (למשל פעילות מקצועית נוספת שלו) או עקיף (למשל פעילות מקצועית של בן או בת הזוג), פרטי (למשל מניות שבבעלותו) או ציבורי (למשל תפקיד ציבורי אחר), חומרי (למשל שכר) או מופשט (למשל פעילות התנדבותית או מעמד של כבוד).

(2) **האינטרס הזה מנוגד לאינטרס הציבורי**, כלומר לביצוע תפקידו הציבורי – מה שעשוי לבוא לידי ביטוי במימד המקצועי, במימד הגיאוגרפי (אינטרס שקיים באזור או מיקום מסוים) או במימד הזמן (אינטרסים שהיו בעבר).

(3) **ניגוד האינטרסים עשוי להשפיע, או להיתפס כמשפיע, על ביצוע תפקידו של בעל התפקיד באופן עצמאי, חסר פניות ואובייקטיבי** – מכאן שעוצמת ההפרעה תיבחן בכל מקרה לגופו, ורק אם הניגוד חזק דיו שהוא מעורר ספק סביר באשר ליכולתו של בעל התפקיד למלא את תפקידו באופן עצמאי, חסר פניות ואובייקטיבי – יהיה בכך ניגוד עניינים.

לפי החקיקה החדשה, כל בעלי התפקידים אשר כפופים לחוק (אשר יפורטו [להלן](#)), ובהם חברי הממשלה, נבחר ציבור ועובדי ציבור) מחויבים לבצע את תפקידם בכבוד ראש, בהגינות, ביושר, בניטרליות ובשוויונות.<sup>217</sup> **עליהם לוודא שהם מונעים כל מצב של ניגוד עניינים או מביאים לסיומו המידי**; כך, כאשר בעל תפקיד ציבורי הכפוף לחוק מוצא את עצמו **במצב של ניגוד עניינים** כהגדרתו בחוק – **עליו להימנע מעיסוק בעניין ולהעביר את הטיפול בו לאחר**. לגבי בעלי תפקידים ספציפיים נקבעו בחוק ההוראות האלה:<sup>218</sup>

- **חברים בגופי הנהלה יימנעו מלהשתתף בישיבות של גופים אלה**; מי שממלא תפקיד ספציפי בגוף כזה יוחלף בהתאם להוראות החלות באותו הגוף.
  - **מי שנושא משרה ביצועית יוחלף על ידי ממלא מקום**; יש להימנע מלתת הנחיות לממלא המקום בנושאים הרלוונטיים.
  - **מי שהוקנתה לו סמכות לחייב את הרשות יימנע מלעשות שימוש בסמכות זו**.
  - **מי שכפוף לממונה ישיר יעביר את העניין לממונה עליו**, אשר יעביר את העניין לאדם אחר הכפוף לו.
  - **מי שמפעיל סמכויות שיפוטיות יוחלף בהתאם להוראות הגוף השיפוטי בו הוא פועל**.
- נוסף על כך, **בקוד האתי של חברי הממשלה**<sup>219</sup> נקבע, בין השאר, כי על חברי הממשלה לפעול למען האינטרס הציבורי, להפגין חוסר פניות גמור ולמנוע כל חשד לעניין אישי בפעילותם. לפי הקוד האתי על כל חבר בממשלה להפקיד את נכסיו בנאמנות שבמסגרתה אין לו יכולת להשפיע על ניהול הנכסים (נאמנות עיוורת), להימנע מלקחת חלק בכל גוף, לרבות גופים שלא למטרת רווח, שתחום עיסוקו בתחום האחריות של משרדו ולהימנע לחלוטין מהתערבות בכל עניין הנוגע לבני משפחתו.

### 5.3. הרשות הגבוהה לעניין השקיפות של החיים הציבוריים (HATVP)

<sup>217</sup> Article 1, [Act no. 2013-907 of 11 October 2013 on transparency in public life](#); Article 1-2, [Loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires](#).

<sup>218</sup> Article 2, [Act no. 2013-907 of 11 October 2013 on transparency in public life](#); Article 2, [Loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires](#).

<sup>219</sup> [Charte de Déontologie des Membres du Gouvernement](#), 17 Mai 2012.

מכוח חוקי השקיפות החדשים, הוקמה בראשית 2014 הרשות הגבוהה לעניין השקיפות של החיים הציבוריים (המכונה בראשי תיבות בצרפתית HATVP)<sup>220</sup> (להלן: הרשות או HATVP)<sup>221</sup> – רשות מינהלית עצמאית<sup>222</sup> אשר החליפה למעשה את הנציבות.<sup>223</sup> הקמת הרשות מבטאת את תפיסת העולם שעוגנה בחוק ועל-פיה הפיקוח והבקרה על היושרה הציבורית צריכים להיות מוקנים לרשות עצמאית ואפקטיבית. הרשות אחראית על קידום היושרה והשקיפות של אישי ציבור, ובין תפקידיה לאכוף מחויבויות אתיות, למנוע ניגודי עניינים, ליעץ לבעלי תפקידים ציבוריים בכירים ולקדם את השקיפות בחיים הציבוריים.

לפי הוראות החוק, למעלה מ-14,000 נושאי משרה ובעלי התפקידים הבכירים ביותר בשירות הציבורי של צרפת – נבחרו ציבור ועובדי ציבור<sup>224</sup> – מחויבים בהגשת הצהרות הון והצהרות בדבר האינטרסים שלהם לרשות, אשר מתוקף תפקידה אמונה על בדיקת ההצהרות. הצהרת האינטרסים כוללת מידע על האינטרסים של בעל התפקיד שנובעים מפעילויותיו, תפקידיו וקשריו ומטרתה למנוע ניגודי אינטרסים של בעל התפקיד (וראו בהרחבה להלן).

נוסף על כך, הרשות מיעצת לבעלי התפקידים האמורים בשאלות אתיות שמתעוררות במהלך ביצוע תפקידיהם הציבוריים ופועלת להגברת המודעות והידע של בעלי התפקידים ושל האזרחים במטרה ליצור תרבות של יושרה במגזר הציבורי.

<sup>220</sup> HATVP – La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

<sup>221</sup> Section 4, Articles 19-23, [Act no. 2013-907 of 11 October 2013 on transparency in public life](#).

<sup>222</sup> הרשות היא גוף קבוע במבנה הממשל, אך היא אינה כפופה לממשלה, אסור לה לבקש הנחיות או לקבל הוראות מהממשלה ויש לה עצמאות פיננסית. כך הרשות שומרת על עצמאותה וכפופה אך ורק להוראות החוק.

<sup>223</sup> ברשות תשעה חברים המכהנים למשך שש שנים ללא אפשרות הארכה. את נשיא הרשות ממנה נשיא המדינה; החברים הנוספים ברשות: שני חברים בכירים במועצת המדינה (Conseil d'Etat), גוף המהווה שילוב של יועץ משפטי לממשלה ובית המשפט מינהלי עליון, שני שופטים בבית המשפט העליון לערעורים (Cour de cassation), שני בכירים במשרד מבקר המדינה (Cour des comptes), ושני חברים נוספים אשר ממונים כל אחד בידי יושב ראש אחד מבתי הפרלמנט בהתייעצות עם הוועדות הרלוונטיות. ראו:

Article 19, [Act no. 2013-907 of 11 October 2013 on transparency in public life](#); HATVP website, at: [Le Collège](#), viewed: 26 January 2017.

<sup>224</sup> בין בעלי התפקידים החייבים בהגשת הצהרות לרשות:

- חברי הממשלה;
- חברי שני בתי הפרלמנט;
- נציגי צרפת לפרלמנט האירופאי;
- חברי מועצת השיפוט העליונה (Les membres du Conseil supérieur de la magistrature);
- עובדים של נשיא הרפובליקה, של השרים, ושל יושבי הראש של שני בתי הפרלמנט;
- חברי הרשויות המינהליות והציבוריות העצמאיות (ובהם גם חברי HATVP עצמם המחויבים בהגשת ההצהרות כאמור);
- מי שממלא תפקיד מכוח החלטת ממשלה – לרבות, מנכ"לים של משרדי הממשלה ומקבליהם, מושלים של הממשל המרכזי במחוזות המדינה ושגרירים;
- ראשי מועצות אזוריות ומקומיות וראשי ערים שבהן למעלה מ-20,000 תושבים, מנהלים בכירים ברשויות אלה, ובעלי סמכויות ביצועיות וסמכויות לחייב את הרשויות;
- בעלי תפקידים במחוזות ובטריטוריות בעלות זיקה לצרפת (כגון קורסיקה, פוליניזיה הצרפתית וכדומה);
- נושאי משרה אחרים במגזר הציבורי ובכוחות הצבא אשר ההיררכיה של תפקידם או מהות המשימות אותן הם ממלאים מצדיקות זאת (בכפוף לצו מתאים);
- נשיאים ומנכ"לים של גופים ציבוריים תעשייתיים ומסחריים המוחזקים בידי המדינה (ובתנאים מסוימים גם מנהלים של גופים כפופים להם);
- יושבי ראש ומנהלים של משרדי הדיור הציבורי אשר מנהלים יותר מ-2,000 יחידות דיור, ושל חברות הבת של גופים אלה אשר המחזור שלהם עולה על 750,000 אירו;
- יושבי ראש ומנהלים של גופים אשר יותר ממחצית הון המניות מוחזק, ישירות או בעקיפין, על ידי רשות מקומית אחת או יותר, ואשר המחזור שלהם עולה על 750,000 אירו;
- חברי הנציבות לזכויות יוצרים.

אם מתוך הצהרת האינטרסים של בעל התפקיד ציבורי מסוים הרשות סבורה שעולה מצב של ניגוד עניינים, באפשרותה לפעול בשני מסלולים: <sup>225</sup>

- **מסלול מניעתי** – הרשות תפנה לבעל התפקיד ותיידע אותו כי אינטרס מסוים שלו עשוי להעמיד אותו במצב של ניגוד עניינים; בעל התפקיד יוכל לקבל ייעוץ על ההתאמות הנדרשות כדי למנוע את המצב. יצוין כי ברוב המקרים מניעת ניגוד העניינים תיעשה באמצעות התאמת האופן שבו בעל התפקיד מבצע את תפקידו, למשל על-ידי הימנעות מביצוע פעולות מסוימות או האצלת סמכות לכפופים לו. במקרים נדירים יידרש בעל התפקיד לזנוח את האינטרס הפרטי (באופן קבוע או זמני, למשל באמצעות העברת הניהול הפיננסי שלו לאחר, ללא יכולת השפעה).
- **מסלול אכיפה** – במקרים מסוימים (בעיקר כאשר מדובר בהסתרה רצונית של מידע או בסירוב לפעול על פי הייעוץ שניתן), הרשות רשאית להוציא צו כנגד בעל התפקיד (למעט כנגד ראש הממשלה, חברי הממשלה וחברי הפרלמנט) המורה לו להפסיק את הפעילות היוצרת את ניגוד העניינים. הרשות רשאית לפרסם את הצו לאחר חודש. <sup>226</sup> אם המצב נמשך הרשות תעביר את התיק לרשויות התביעה למסלול אכיפה פלילי. הסנקציה על אי הגשת ההצהרה או על דיווח חלקי או כוזב היא מאסר עד שלוש שנים וקנס של 45,000 אירו.

#### 5.4. הצהרת האינטרסים

ההצהרה בעניין האינטרסים מוגשת לרשות בתחילת תקופת הכהונה במשרה או בתפקיד, תוך חודשיים ממועד הבחירה או המינוי לתפקיד. <sup>227</sup> אם חל שינוי מהותי באינטרסים יש להגיש הצהרה מתקנת תוך חודשיים ממועד השינוי (לחברי הממשלה – תוך חודש). נוסף על כך, על מגיש ההצהרה להעביר לגורם הרלוונטי בהתאם לגוף הציבורי אליו הוא משתייך. <sup>228</sup>

ההצהרה תכלול מידע על האינטרסים של בעל התפקיד וכן את התמורה שקיבל בעבור כל פעילות. על ההצהרה לכלול, בין השאר, את כל הפרטיים הרלוונטיים לגבי הפעילויות האלה: <sup>229</sup>

- פעילות מקצועית שבוצעה תמורת תשלום בעת המינוי ובחמש השנים החולפות;
- פעילות בתחום הייעוץ בעת המינוי ובחמש השנים החולפות;
- מעורבות בגופים מנהלים של ארגונים, תאגידים, חברות או שותפויות, פרטיים או ציבוריים, בעת המינוי ובחמש השנים החולפות;
- החזקה ישירה בהון של תאגיד, חברה או שותפות בעת המינוי;
- פעילות מקצועית של בן או בת הזוג של המצהיר בעת המינוי;

<sup>225</sup> HATVP website, at: [Prevent conflicts of interest](#), viewed: 24 January 2017.

<sup>226</sup> Article 10, [Act no. 2013-907 of 11 October 2013 on transparency in public life](#).

<sup>227</sup> לעומת זאת, הצהרת הון מוגשת בתחילת התקופה ובסיומה. מידע נוסף על ההצהרות מופיע בחוברת הנחיות למגישי ההצהרות:

HATVP, [Guide du Déclarant](#), Octobre 2016, p. 4.

<sup>228</sup> חברי הממשלה – לראש הממשלה, חברי פרלמנט – לנשיאות הבית הרלוונטי, ובעלי תפקידים ברשויות עצמאיות ובגופים ציבוריים אחרים – לגורם ההיררכי המתאים בארגון. ראו בחוברת הנחיות למגישי ההצהרות:

HATVP, [Guide du Déclarant](#), Octobre 2016, p. 7.

<sup>229</sup> Article 4, [Act no. 2013-907 of 11 October 2013 on transparency in public life](#); HATVP, [Guide du Déclarant](#), Octobre 2016, pp. 19-23.

- פעילות התנדבותית שעשויה להביא לניגוד עניינים ;
- תפקידים ומשרות שהמצהיר נבחר אליהם והחזיק בהם בעת המינוי ;
- **חברי הפרלמנט** (משני הבתים) נדרשים להצהיר, נוסף על האמור לעיל, גם על העוזרים או היועצים המועסקים על-ידם ועל כל פעילות שבכוונתם להמשיך לעסוק בה בזמן כהונתם.<sup>230</sup>

**הרשות מפרסמת באתר האינטרנט שלה את הצהרות האינטרסים של חברי הממשלה, חברי הפרלמנט משני הבתים, חברי הפרלמנט האירופי ונבחר ציבור ברמה המחוזית והמקומית ;** מההצהרות יושמטו פרטים אישיים ובהם שם בן או בת הזוג, פרטי התקשרות (כתובת, מספר טלפון ודוא"ל), פרטי בנק והערות שהמצהיר הפנה רק לעיני הרשות.

**הצהרות האינטרסים של יתר בעלי התפקידים אינן מתפרסמות לציבור.**<sup>231</sup>

## 6. שבדיה

כפי שיוצג להלן, הטיפול בניגודי עניינים בשבדיה מבוסס על מכלול של מקורות חקיקתיים מסוגים שונים שעוסקים כל אחד בתחומו בחלקי ההסדרה הספציפיים שרלוונטיים להם. כך, בין היתר, כחלק ממכלול ההסדרה נקבעו בשבדיה הוראות בדבר הגדרת המונח "ניגוד עניינים" בחקיקה פרוצדוראלית-מנהלית, כמו גם איסורים פליליים רלוונטיים בחוק העונשין, הוראות בדבר דיווח וסקיפות ואף הוראות נקודתיות שעוסקות בהיבטים ספציפיים של ההסדרה, כגון: קבלת מתנות, טיסות של נושאי משרה ועוד. יחד עם זאת, **לא נמצאו במדינה זו הוראות מפורטות בחקיקה בדבר הסדרי ניגודי עניינים, וככל הנראה רבדים אלה של ההסדרה נכללים בהתקשרויות ובהסכמים פרטיים.**<sup>232</sup> להלן יוצגו המקורות המרכזיים שנמצאו והוראותיהם הרלוונטיות.

### 6.1. הוראות החוק הבסיסי

עקרונות היסוד של פעילות המדינה והרשויות השונות בשבדיה קבועות בחוק הבסיסי (basic law),<sup>233</sup> שעוסק בדרך הפעולה של הממשלה.<sup>234</sup> בחוק זה קבועה **הוראה כללית בדבר התנהלות רשויות המדינה שנועדה למנוע שחיתות ועבירות מנהליות אחרות.** לפי הוראה זו, כל רשות מנהלית או גוף אחר בשבדיה שמבצע פעולה ציבורית **נדרש לפעול בשוויון בפני החוק, באובייקטיביות וללא משוא פנים.**<sup>235</sup> מכוחה של

<sup>230</sup> רשימת הפעילויות שבכוונת חבר הפרלמנט להמשיך לעסוק בהן בזמן כהונתו תועבר גם לנשיאות הבית אשר תבדוק האם לא מתעוררות סוגיות של אי-התאמה (incompatibilities).

<sup>231</sup> **באשר להצהרות הון** – רק הצהרות ההון של חברי הממשלה מתפרסמות באתר הרשות; הצהרות ההון של חברי הפרלמנט ניתנות לעיון במחוזות הבחירה הרלוונטיים (en préfecture); הצהרות ההון של יתר בעלי התפקידים אינן מתפרסמות.

<sup>232</sup> OECD, Managing Conflict of Interest in the Public Service - OECD Guidelines and Country Experiences (2003), page 47. The European Commission Bureau of European Policy Advisers, Regulating Conflicts of Interest for Holders of Public Office in the European Union - A Comparative Study of the Rules and Standards of Professional Ethics for the Holders of Public Office in the EU-27 and EU Institutions (2007), Page 11.

<sup>233</sup> חוק זה הוא אחד מארבעת החוקים הבסיסיים שמרכיבים את החוקה השבדית.

<sup>234</sup> The Instrument of Government.

<sup>235</sup> The Instrument of Government, Art. 9: "Courts of law, administrative authorities and others performing public administration functions shall pay regard in their work to the equality of all before the law and shall observe objectivity and impartiality".

נורמה כללית ובסיסית זו נקבעו הוראות פרטניות בדברי החקיקה בשבדיה שעוסקים בהיבטים שונים של הסדרת ניגודי עניינים והיא נחשבת כהוראה המרכזית שמעגנת את עקרון היסוד בטיפול בתחום זה.<sup>236</sup>

## 6.2. חוק הפרוצדורה המנהלית

חוק הפרוצדורה המנהלית<sup>237</sup> (להלן: החוק) חל על הטיפול בעניינים שונים בידי הרשויות המנהליות (the administrative authorities) ובתי המשפט בשבדיה.<sup>238</sup> כך, החוק עוסק בהוראות שנוגעות לדרכי הפעלת הסמכויות השלטוניות של רשויות המדינה (בעיקר הפרוצדורליות), לזכויותיהם של מי שעניינם נדון בפני הרשויות, לאפשרויות הערעור על החלטות שלטוניות מסויגים שונים וכדומה. בתוך כך, **קבועה בחוק גם רשימת המקרים שבהם אדם ייחשב כפסול מלעסוק בעניין כלשהו** (disqualified).<sup>239</sup> יחד עם זאת, בחוק לא קבועות סנקציות עונשיות בגין פעולות של אדם למרות שהוא נחשב כפסול, אלא קבועה **הוראה כללית שאוסרת על אדם כזה לטפל בנושאים שבהם הוא מנוע מלטפל** (ההוראות העונשיות שעשויות להיות רלוונטיות קבועות בחוק העונשין שיוצג בהמשך).

בחוק נקבעו המקרים שלהלן שמהווים עילה לפסילת אדם מטיפול בנושא כלשהו:<sup>240</sup>

- אם העניין נוגע לו, או לבת או בן הזוג שלו, או להוריו, ילדיו, אחיו או אחיותיו, או לכל אדם אחר שאותו אדם קרוב בקרבה קרובה אליו (closely related to him), או לחילופין אם הוא או אדם שקרוב אליו יכול לצפות ליתרון או לנזק משמעותיים (extraordinary advantage or detriment) כתוצאה מאותו העניין.
  - אם אותו אדם, או כל אדם שקרוב קרבה קרובה אליו, הוא הנציג המשפטי של אדם אחר שהעניין נוגע אליו, או של כל אדם שיכול לצפות ליתרון או לנזק משמעותיים כתוצאה מאותו העניין.
  - אם עניין הופך כעת להיות תחת סמכותו של אותו אדם, והוא נטל חלק בעבר בקבלת החלטה סופית בנוגע לאותו נושא מבחינה מהותית.
  - אם הוא ייצג אדם בעבור תשלום בנוגע לאותו עניין מהותי, או אם הוא סייע בייצוג כאמור.
  - אם ישנן נסיבות מיוחדות אחרות שסביר להניח שיערערו את האמון בטיפולו באותו עניין.
- כמו כן, נקבע בחוק, כי למרות שאדם נפסל מלטפל בעניין כלשהו, הוא עדיין יהיה רשאי לבצע את הפעולות שנדרשות לצורך הטיפול, אם הן לא יכולות להינקט בידי אדם אחר ויש דחיפות בכך.<sup>241</sup> עוד נקבע בחוק כי **כל אדם שיוזע על נסיבות שעשויות להביא ל"פסילה" נדרש לגלות אותן ביוזמתו** (on his own motion).<sup>242</sup>

<sup>236</sup> OECD, Managing Conflict of Interest in the Public Service - OECD Guidelines and Country Experiences (2003), page 47.

<sup>237</sup> The Administrative Procedure Act of 1986.

<sup>238</sup> Ibid, Section 1.

יחד עם זאת, החוק מחריג רשויות מסוימות מהוראותיו (וביניהן: רשויות המיסים, המשטרה, התביעה הציבורית ועוד). עוד יודגש, כי למרות בדיקותינו לא ניתן היה לוודא האם החוק חל על נבחרי ציבור ועל האורגנים השונים בפרלמנט בשבדיה, או שהם הוחרגו מהוראותיו.

<sup>239</sup> Ibid, Section 11.

<sup>240</sup> Ibid.

<sup>241</sup> Ibid, Section 12.

<sup>242</sup> Ibid.

יחד עם זאת, בחוק לא נקבעו הוראות ספציפיות בדבר צורת הדיווח, הגורמים שמטפלים בדיווחים אלה, האפשרות לפרסום של הדיווחים או אפשרויות השימוש בהם.

### 6.3. רישום אינטרסים כלכליים והתחייבויות של חברי הפרלמנט

החוק בדבר רישום אינטרסים כלכליים והתחייבויות של חברי הפרלמנט<sup>243</sup> (להלן: חוק הרישום) קובע כי חברי הפרלמנט בשבדיה רשאים לספק הצהרות כלכליות שיועברו לרשם מיוחד בפרלמנט. יחד עם זאת, בספרות המקצועית מובהר כי הוראה זו היא הוראה וולונטרית שאינה יוצרת חובה על חברי הפרלמנט **מכוח החוק לעשות כן**. בכל מקרה, אם ניתנו הצהרות מסוג זה בידי חברי פרלמנט, עליהן לכלול פירוט מלא של נכסיהם של חברי הפרלמנט, כמו גם דיווח על כל פעילות שעשויה להניב להם תועלת כלכלית. ההצהרות לא כוללות מידע בדבר בני זוג או ילדים של הגורם המדווח, והמרשם של ההצהרות הכלכליות יהיה פתוח לעיון הציבור. כמו כן, נקבע בחוק הרישום ובכללי האתיקה של חברי הפרלמנט כי עליהם להימנע מדיון בנושאים שקשורים לאדם שיש להם קשרים אישיים קרובים עמו.<sup>244</sup>

יוער, כי בספרות המקצועית נטען כי הסיבה לכך שאין חובה מכוח חוק לספק את המידע האמור נובעת מהתמריץ השלילי עבור חברי הפרלמנט. כך, בשיטה הוולונטרית חבר פרלמנט שלא חושף את הפרטים הרלוונטיים עשוי להיחשב כמי שמסתיר מידע מהציבור וכתוצאה מכך אמון הציבור באותו חבר פרלמנט יהיה נמוך יותר והוא לא ייבחר בשנית.<sup>245</sup>

### 6.4. הוראות נוספות

בספרות המקצועית מצוין כי ההסדרה בשבדיה מבוססת גם על ההתקשרויות וההסכמים האישיים עם נושאי משרה בשירות הציבורי, כמו גם כי במקורות שונים אחרים עשויות להיות קבועות הוראות בדבר ההסדרה של היבטים ספציפיים של ניגודי עניינים (בין המקורות שצוינו נכללים: הנחיות האתיקה של נושאי משרה בממשלה, הצו בדבר טיסות של נציגי ממשלה, ההוראות בדבר מרשם בעלות של אמצעים פיננסיים של חברי הממשלה ועוד).<sup>246</sup> ברי, כי הוראות שונות אלה יכולות להשלים את ההסדרה שתוארה לעיל.

## 7. יוון

ביוון ההסדרה של פעילות עובדי הציבור נעשית בקוד עובדי הציבור שעוגן כחוק (להלן בפרק זה: הקוד).<sup>247</sup> הקוד חל על כל עובדי המדינה (תאגידיים ויחידים), לרבות עובדים בממשל המקומי.<sup>248</sup> ההוראה המרכזית בקוד שעוסקת בניגודי עניינים קובעת איסור על הימצאות בניגוד עניינים כדלקמן: עובד ציבור לא יהיה רשאי להכריע בנושא או להשתתף בפעולות שנוגעות לאותו הנושא, בין אם לבדו ובין אם יחד עם עובדים

<sup>243</sup> Law on the registration of the economic interests and commitments of the Members of Parliament (1996:810).

<sup>244</sup> National Democratic Institute for International Affairs, Legislative Ethics: A Comparative Analysis, Legislative Research Series Paper #4, pp 31, 36 & 44.

<sup>245</sup> Joakim Nergelius, CONSTITUTIONAL LAW IN SWEDEN (Walters Kluwer, 2011), pp 35-36.

<sup>246</sup> The European Commission Bureau of European Policy Advisers, Regulating Conflicts of Interest for Holders of Public Office in the European Union - A Comparative Study of the Rules and Standards of Professional Ethics for the Holders of Public Office in the EU-27 and EU Institutions (2007), pp 314-317.

<sup>247</sup> Code of Civil Servants (Law 2683/1999).

<sup>248</sup> Ibid, Article 2. See also: UN Department of Economic and Social Affairs, Public Administration Country Profile - Greece (May, 2004), page 9.



אחרים, אם יש לו, או לבן או בת זוגו, או לקרוב משפחה אחר שקרוב אליו בקרבת דם עד לדרגה שלישית, או לאדם אחר שמהווה חבר קרוב או לחילופין אויב שלו, אינטרס משמעותי בתוצאות המקרה.<sup>249</sup>

הפרה של הוראה זו תחשב עילה לביטול הפעולה שבוצעה. כמו כן, נקבע כי עובדי ציבור שנשואים, או שהם בעלי קרבת דם עד לדרגה שלישית, לא יוכלו להשתתף באותו "גוף קולקטיבי" (collective body).<sup>250</sup> מעבר לכך, גורמים שלטוניים שונים (הנשיא, שר הפנים, או כל שר אחר שרשאי לעשות כן) רשאים להורות בצו, לאחר היוועצות עם ארגון העובדים הרלוונטי (relevant trade union), כי עובד לא יעבוד כעובד ציבור במקום מגוריו או במקום המגורים של בן או בת הזוג שלו.<sup>251</sup>

## 8. דנמרק

חלק זה מבוסס על תשובת הפרלמנט בדנמרק שהועבר באמצעות המרכז האירופי למחקר ולתיעוד (ECPRD).<sup>252</sup> תשובת הפרלמנט התמקדה ברבדי ההסדרה בדנמרק שעוסקים בחברי הפרלמנט בלבד.<sup>253</sup> לפי התשובה, בהסדרה נקבע כי חברי הפרלמנט שאינם שרים חייבים לדווח על האינטרסים הכלכליים שלהם ועל המקצוע האזרחי שלהם בהתאם לכללים שנקבעו בידי הוועדה שאחראית על תקנון הפרלמנט (Standing Orders Committee).<sup>254</sup> כך, חברי פרלמנט נדרשים לדווח על האינטרסים שלהם: <sup>255</sup> הכנסה מפעילות לצורכי רווח או העסקה או מתן שירותים שלא קשורים לעבודה בפרלמנט; מתנות, טיסות לחו"ל ותמיכות אחרות; החזקות בחברות שעולות על הרף שקבוע בכללים; הסכמים עם מעסיקים קודמים או עתידיים שרלוונטיים בתקופת הכהונה כחברי פרלמנט. הדיווח צריך להתקבל בתוך חודש ממועד תחילת הכהונה של חבר הפרלמנט. הרישום נעשה על גבי טפסים מיוחדים באמצעות עובד ציבור שקיבל הסמכה לשמש כרשם בידי הפרלמנט. פרטיהם של חברי פרלמנט שלא יצייתו להוראות האמורות מפורסמים באתר האינטרנט של הפרלמנט בדנמרק.

---

<sup>249</sup> Code of Civil Servants, Article 36(1): "A civil servant may not undertake the settlement of an issue or participate in the issuing of acts, either in person or as member of a collective body, when either himself or his spouse or a relative by blood or affinity up to the third degree of kinship, or a person with whom the civil servant are close friends or enemies, has a manifest interest in the outcome of the case".

<sup>250</sup> Ibid, Articles 36(2), 36(3).

יוער, כי מונח זה לא מפורש בחוק.

<sup>251</sup> למעט במחוז האדמיניסטרטיבי הספציפי שנקוב בקוד; Ibid, Article 37.

<sup>252</sup> תשובת הפרלמנט של דנמרק באמצעות ה-ECPRD לפנייה מספר 3079.

<sup>253</sup> תשובת הפרלמנט של דנמרק באמצעות ה-ECPRD לפנייה מספר 3079.

<sup>254</sup> Rules regarding the voluntary registration of the occupations and financial interests of Members of the Danish Parliament (2015).

<sup>255</sup> Ibid, Section 2.